

Contribución a una reflexión sobre la reforma de las Naciones Unidas

Informe preparado por

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección



Ginebra

1985

PREAMBULO

El concepto de reforma y la Dependencia Común de Inspección

El término "reforma" se utiliza en el estatuto de la Dependencia Común de Inspección para definir las funciones de los inspectores. El párrafo 5 del artículo 5 de este texto dice así: "Los inspectores podrán proponer las reformas o formular las recomendaciones que consideren necesarias a los órganos competentes de las organizaciones". En el contexto de otros párrafos del artículo 5*, este concepto de reforma ha sido interpretado por todos mis colegas y por mí mismo, desde que se creó la Dependencia en 1968, en el sentido de implicar modificaciones de métodos, prácticas, procedimientos y, a veces, estructuras que pueden permitir mejorar el funcionamiento de una organización o de un sistema en su conjunto. Es decir, que el concepto profesional que habíamos adoptado implicaba que, a nuestro juicio, tendríamos que estudiar y proponer reformas parciales y específicas susceptibles de mejorar el funcionamiento de las organizaciones, pero que nunca creímos que tuviésemos que considerar el examen de una reforma profunda de toda la estructura misma de las instituciones o del sistema.

Un balance de 17 años de actividad demostraría que este método ha dado algunos resultados. En un informe en curso de preparación se describen los resultados obtenidos en la esfera de la planificación, programación, vigilancia y evaluación, así como en cuestiones de personal. La experiencia así obtenida parece demostrar, no obstante, que es preciso ir más lejos. El 40º aniversario de las Naciones Unidas invita a una reflexión de conjunto. Por estas razones, la interpretación que se da aquí al término "reforma" es mucho más amplia que la que se le da en todos los informes anteriores.

* El párrafo 1 del artículo 5 dice así: "Los inspectores tendrán las más amplias facultades de investigación respecto de todos los asuntos que influyan en la eficiencia de los servicios y en la debida utilización de los fondos".

Ginebra, septiembre de 1985

CONTRIBUCION A UNA REFLEXION SOBRE LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe preparado por
Maurice Bertrand
Dependencia Común de Inspección

INDICE

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I.	LA IDEA Y LA POSIBILIDAD DE UNA REFORMA	1 - 9	1
II.	DEFECTOS DE GESTION O DEFECTOS DE ESTRUCTURA	10 - 43	4
	Convergencias en el error	10 - 11	4
	La extraordinaria complejidad	12 - 14	4
	La dispersión excesiva	15 - 20	5
	El juego de las influencias y del poder	21 - 24	7
	La coordinación imposible	25 - 32	9
	Calidad de los productos y nivel de calificaciones del personal	33 - 40	11
	Problemas de estructura y concepción de la Organización mundial	41 - 43	13
III.	LA NATURALEZA Y LA FUNCION DE LA ORGANIZACION MUNDIAL	44 - 75	15
	Confusión intelectual y cortinas de humo	44 - 47	15
	Verbalismo y falta de realismo	48 - 54	16
	Divergencias de concepción y errores comunes	55 - 58	19
	Lugar que ocupa la Organización mundial en el sistema de relaciones internacionales	59 - 64	21
	Naturaleza de las actividades del sistema y noción de "consenso mundial"	65 - 70	23
	Funciones de gestión y funciones de búsqueda de consenso	71 - 75	25
IV.	LA BUSQUEDA DE LOS TRES OBJETIVOS PRINCIPALES	76 - 138	29
	Seguridad colectiva y búsqueda de la paz	77 - 88	29
	La acción en favor del desarrollo	89 - 91	34
	Zonas de influencia y fraccionamiento de la ayuda bilateral	92 - 94	35

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV.	Enfoque sectorial y diferencias doctrinales	95 - 98	36
(cont.)	La credibilidad de los consejos "a distancia" ..	99 - 103	37
	Necesidad de modificar las estructuras del sistema	104 - 106	39
	El foro mundial	107 - 113	40
	Algunos ejemplos de negociaciones. Descolonización y derecho internacional	114 - 115	43
	Los derechos humanos	116 - 119	44
	El diálogo Norte-Sur	120 - 125	45
	La identificación y el debate de algunos problemas mundiales	126 - 128	48
	El tratamiento superficial de los problemas económicos y financieros	129 - 133	49
	El esbozo de lo que podría ser un "espacio político mundial"	134 - 137	50
	El tipo de Organización mundial de que disponemos hoy	138	52
V.	LAS ORIENTACIONES DE REFLEXION CON MIRAS A UNA REFORMA	139 - 192	53
	Las condiciones técnicas que deben respetarse ..	139 - 141	53
	La posibilidad de modificar el consenso mundial	142 - 145	54
	La búsqueda de convergencias	146 - 148	55
	El estado de la técnica en materia de "organización mundial"	149 - 153	56
	Las nuevas técnicas	154 - 158	58
	Imposibilidad de innovar en materia de búsqueda directa de la paz	159	60
	Los "organismos o empresas regionales de desarrollo"	160 - 165	60
	Las organizaciones regionales intergubernamentales	166 - 169	62
	Las estructuras de identificación de los problemas y de negociación: el problema de la representación	170 - 177	63

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V.	"Las Naciones Unidas económicas"	178 - 180	66
(cont.)	Transposición a nivel mundial de la fórmula "Consejo-Comisión". El "Consejo de económico"	181 - 185	68
	La transición hacia una organización mundial de tercera generación	186 - 192	70
VI.	CONCLUSION		74
VOTAS			77

Anexos

I.	Cuadro de distribución de los recursos presupuestarios y de los efectivos de personal entre las principales entidades y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		88
II.	Lista de algunas entidades jurídicamente independientes vinculadas a diversas organizaciones		89
III.	Lista de los "programas principales" de las seis organizaciones más importantes		91
IV.	Desglose de los programas principales de las Naciones Unidas por "programas" y "subprogramas"		92

Capítulo I

LA IDEA Y LA POSIBILIDAD DE UNA REFORMA

1. La tesis sostenida en este informe es esencialmente la siguiente:

- que 40 años después de su creación, hoy no solamente es deseable sino posible proceder a una reflexión profunda con miras a la reforma de las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones;
- que es necesario que esta reflexión permita revisar los conceptos que constituyen la base de la institución;
- que esta reflexión debe orientarse, después de los dos ensayos inacabados de la Sociedad de las Naciones y de las Naciones Unidas, hacia una organización mundial de tercera generación, adaptada realmente a las necesidades del mundo moderno.

2. Esta tesis no pretende que la Organización actual haya fracasado. Por el contrario, la idea de reforma no sólo es compatible con el reconocimiento del papel histórico que han desempeñado las Naciones Unidas, sino que implica una afirmación de su importancia y de su utilidad actual. Únicamente afirma que es posible reflexionar sobre la adopción de un sistema que resulte aún más útil en el contexto político actual.

3. Esta tesis tampoco significa que sea posible ignorar las dificultades enormes de tal empresa. Es absolutamente cierto que las tentativas realizadas hasta la fecha para modificar la Carta de las Naciones Unidas no han tenido éxito y que hay un acuerdo tácito entre los gobiernos para no tratar de reanudarlas. Por otra parte, los Estados Miembros que más enérgicamente critican la gestión de las organizaciones del sistema 1/ no se han mostrado siempre entusiastas de sostener las diversas propuestas de reforma interna que se les han sometido.

4. Es un hecho cierto que resulte difícil aceptar y aplicar en las Naciones Unidas y en los organismos especializados modificaciones de estructuras, de políticas o de métodos. Obtener el consenso de los Estados Miembros sobre una recomendación técnica no es cosa fácil, e incluso cuando en virtud de resoluciones adoptadas por unanimidad se decide modificar las reglas o las prácticas en vigor, la resistencia de las secretarías consigue a menudo privar a estas decisiones de su contenido. El autor del presente informe ha sufrido varias veces esta experiencia 2/.

La tesis de este informe es que hoy día resulta indispensable reflexionar profundamente sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas, lo que debe conducir a concebir una organización mundial de tercera generación.

Existen las condiciones conducentes a una reflexión de este tipo...

Por otra parte, esta situación está evolucionando. Por una parte las críticas relativas a la "mala gestión" de las Naciones Unidas y de algunas de las organizaciones de su sistema han alcanzado dimensiones de fenómeno político. Estas críticas se forman tanto en el interior como en el exterior de las Naciones Unidas y provienen esencialmente de los países ricos occidentales o socialistas, y sobre todo van acompañadas desde hace aproximadamente dos años de medidas de rigor financiero 5/ o de amenazas de retirada 4/. Por su parte, los países miembros del Grupo de los 77 se interrogan, después del fracaso de las "negociaciones globales", acerca de los medios que les permitan escapar a una situación sin salida. Todo se pasa como si el Norte y el Sur buscasen un nuevo tipo de diálogo y se preguntasen si la ocasión para ello podría ser un examen de la gestión y del concepto de la función de las organizaciones mundiales.

6. Por otra parte, en muchos países ricos o pobres se desarrollan sentimientos de frustración. La esperanza de que las organizaciones mundiales contribuyan en mayor grado a la paz y a la reducción de armamentos sigue firmemente arraigada en el inconsciente colectivo; ciertas situaciones de subdesarrollo o de violación de los derechos humanos parecen cada vez más escandalosas a los ojos de una opinión mejor informada. Las críticas acerca de "la ineficacia" se hacen en función de una visión ideal, a veces ingenua, pero en todo caso exigente, de la posible función de la Organización en sus diversas esferas de actividad.

7. La conclusión lógica de este tipo de frustraciones y críticas es, por supuesto, la idea de una reforma. Si la opinión pública estimase que resultaba posible una reforma susceptible de mejorar el rendimiento de la Organización en la esfera de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, la presión que ejercería sobre los gobiernos sería tal que éstos abandonarían su actual reserva por lo que respecta a las posibilidades de cambio. Se trataría, por otra parte, de un ejercicio totalmente distinto de las tentativas de reforma parcial del pasado, que algunos países habían propuesto simplemente para mejorar el lugar que ocupan en el seno mismo de la Organización. El fracaso de las tentativas de este tipo (por ejemplo, para dar al Japón o a Alemania Federal un puesto de miembro permanente en el Consejo de Seguridad) no puede invocarse como prueba de que una transformación total de la Carta para crear una Organización totalmente nueva está avocada a fortiori a la misma suerte.

... a la que el presente informe pretende aportar una contribución.

8. Sin duda, haría falta para empezar a considerar seriamente un cambio tan fundamental, una transformación en el marco político del problema. Pretender que la crisis actual y la evolución de la opinión pueden conducir a la elaboración de una reforma global, puede parecer hoy utópico. Las actuales críticas revelan,

sin embargo, una toma de conciencia de carácter contradictorio, incierto, inadaptado a los problemas actuales, sobre la función que desempeñan las organizaciones mundiales (nos remitimos a la crisis de la UNESCO). Ha empezado ya a ponerse en entredicho el concepto mismo de las Naciones Unidas. La nueva tendencia se orienta no ya hacia un "afianzamiento" ilusorio de los poderes de la Organización sino, al contrario, hacia un mayor realismo. Finalmente no ha menguado la esperanza de que con el desarrollo de la concertación entre todos los países se consiga hacer prevalecer unas soluciones pacíficas y razonables. Todo se pasa como si la opinión, cansada de fórmulas vanas y de ambiciones exageradas, manifestase, con torpeza tal vez pero claramente, la necesidad de una Organización mundial más eficaz y que desempeñe funciones útiles. El problema se sitúa pues, en realidad, en un plazo pragmático totalmente opuesto al de la utopía.

9. Todavía no se ha encontrado una respuesta técnica precisa a estas esperanzas. La voluntad de cambio sólo podrá cobrar forma si se formulan ideas claras sobre el contenido de una posible reforma. Una reflexión a este respecto sólo puede ser colectiva, lo que significa que todos pueden y deben aportar su contribución. El objeto de este informe es, precisamente, contribuir a esta reflexión.

Capítulo II

DEFECTOS DE GESTIÓN O DEFECTOS DE ESTRUCTURA

Defectos en la gestión

Las causas de los defectos en la gestión del sistema de la Organización Mundial de la Salud. O se trata de gestión sino de negociación.

La aceptación por una amplia fracción de la opinión del mundo político, de las críticas relativas a las acciones u inacciones del sistema representa el fenómeno más importante de la aceptación. En la confusión intelectual que existe acerca de la naturaleza y funciones de la Organización Mundial de la Salud, si un acuerdo entre realistas e idealistas, y de occidentales y realistas, no sólo sobre la lista de defectos sino también sobre las causas de la "ineficacia" no es esencial, e las críticas se refiere a los métodos de gestión y no a la estructura simple en que parecen coincidir muchos espíritus es que la corrección de estos defectos permitiría aumentar la eficacia

11. En este capítulo se pretende demostrar que se trata de una urgencia en el error: por supuesto no en cuanto a la importancia de los defectos, cuya gravedad es evidente, sino en cuanto a sus causas que no son metodológicas sino estructurales, y en cuanto a la naturaleza de las funciones de la Organización Mundial que esencialmente no son funciones de gestión sino de negociación. El examen de los principales defectos, a la vez que justifica la urgencia de una reforma, permitirá comprender mejor por qué no se trata de métodos sino de estructuras.

La extraordinaria complejidad

La ausencia de coordinación y de definición de las prioridades.

12. El defecto más evidente, tanto para los observadores del exterior como para los que viven y trabajan en el sistema, es indudablemente el fraccionamiento de los esfuerzos, es decir, la falta de una definición de prioridades y de "coordinación". Ahora bien, es fácil demostrar que esta situación se debe a la estructura misma de la Organización. Antes de hablar de coordinación o de prioridades, es en efecto necesario reconocer el carácter extraordinario e inútil de la complejidad institucional. La adaptación a este fenómeno es en efecto tal entre las personas familiarizadas con la Organización que acaban por encontrar esta situación normal y por considerar "el conocimiento del sistema" como una especialidad profesional apreciable.

13. Esta complejidad estructural aparece en el anexo I, que muestra la distribución de los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios y de los efectivos de personal entre las principales organizaciones o entidades diversas que dependen de cada una de ellas. Esto aparece con más claridad aún en

el anexo II, en que figura la lista de entidades jurídicamente independientes vinculadas a cada organización: 20 en el caso de la OMS, 18 en el de la FAO, una decena en el de la UNESCO y la OIT, una quincena en el de las Naciones Unidas y 13 en el caso del PNUD. Se llega así a más de un centenar de organismos jurídicamente independientes. Pero esta lista impresionante no da, sin embargo, más que una leve idea de la complejidad real.

14. Para apreciarla con más exactitud, hay que saber que el grado de independencia de una división (a veces dotada, en particular en las Naciones Unidas, de un comité de expertos o de un órgano intergubernamental propio) o de una oficina sobre el terreno, es con frecuencia al menos igual al de una entidad jurídicamente distinta. El grado de coordinación o de jerarquización varía en el seno de cada organización, pero en la mayoría de los casos es sumamente débil. La situación a este respecto es prácticamente la misma por lo que respecta a las actividades de las oficinas de las "sedes" de las organizaciones, que se describen en los documentos de planificación o de programación bajo la forma de "programas" o de "subprogramas" 5/, que para las actividades operacionales "sobre el terreno", que revisten la forma de "proyectos".

La dispersión excesiva

15. Por lo que respecta a las actividades de las sedes, el aspecto más importante es el carácter universal del contenido de los programas. Nada les es ajeno. En ellos se encuentran, en las esferas económica, social y humanitaria, todas las cuestiones que interesan a las administraciones nacionales de cada país: el comercio, la industria, los recursos naturales, la alimentación y la agricultura, la pesca, los bosques, la ciencia y la tecnología, la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la cultura, los derechos humanos, los derechos de los pueblos, los problemas generales de desarrollo, la energía y todos los subsectores que puede conllevar cada una de estas esferas. La lista del anexo III, limitada a los títulos de los principales programas de las seis organizaciones más importantes, muestra las vocaciones sumamente amplias y variadas de las Naciones Unidas, de la UNESCO y, en menor medida, de la OIT y de la FAO, así como las subdivisiones entre sus diversas competencias. Pero esta lista sólo da una leve idea de la lista completa de problemas tratados.

16. La extraordinaria ambición de estas listas conduce a una dispersión excesiva de los recursos disponibles. Esto se traduce en muchos casos por la asignación de uno o dos administradores para el estudio y tratamiento, bajo ángulos diversos, de un determinado problema mundial. En las Naciones Unidas, por ejemplo, un simple cálculo estadístico demuestra que para los "subprogramas" de las

... se debe a la extraordinaria complejidad de las estructuras.

La extraordinaria ambición del contenido de los programas...

comisiones económicas regionales, la plantilla como promedio es de 2,4 funcionarios del cuadro orgánico, para los asentamientos humanos de 2 y para el desarrollo social de 2,5. Podría también citarse el programa de seguros de la UNCTAD que cuenta con 5 funcionarios del cuadro orgánico, el del medio ambiente para la Comisión Económica de América Latina, que cuenta con 3... 6/.

... conduce a una dispersión excesiva de las actividades de las "sedes" de las actividades operacionales...

17. Por lo que respecta a las actividades operacionales, la dispersión y el fraccionamiento se deben también en primer lugar a su distribución entre diversos programas independientes. La cifra total de estos recursos se calcula, para el año 1983 en 2.530 millones de dólares, es decir el 52% de los gastos totales del sistema para dicho año. Esta cifra se distribuye a razón de 580 millones para el UNICEF, 737 millones para el Programa Mundial de Alimentos, 135 millones para el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, 654 millones para los fondos que reciben directamente los organismos especializados (una parte en contribuciones obligatorias y el resto en fondos voluntarios) y 630 millones aproximadamente para el PNUD que a su vez redistribuye la mayoría de los fondos recibidos entre los diversos "organismos de ejecución".

18. De este sistema de asignación de fondos resulta que, en un mismo país receptor de ayuda, intervienen al mismo tiempo para organizar sus proyectos unas 15 organizaciones diferentes (las 11 organizaciones del sistema más los programas mencionados). Hay que añadir todavía algunos de los 13 organismos autónomos que dependen directamente del PNUD, como el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas o la Oficina de enlace para la región sudanesa-sudanesa 7/. Los proyectos pueden estar organizados también por otros organismos independientes, como los que se mencionan en el anexo II. La asistencia que transita por el sistema de las Naciones Unidas puede pues, en definitiva, ser propuesta a un solo país por una treintena de organismos sumamente diversos y totalmente independientes.

19. Esta dispersión aumenta todavía más debido al hecho de que estos organismos actúan mediante "proyectos" que, en su conjunto, son de dimensiones muy modestas y cuyo componente principal consiste en servicios de expertos. Así, la cuantía media de los proyectos financiados por el PNUD (que ascienden a unos 1.000 aproximadamente) en 1983 fue de 393.000 dólares. Como el precio de costo anual medio de un experto es de 100.000 dólares aproximadamente, el proyecto medio corresponde al suministro de dos a tres expertos al año, más una parte variable de equipo. La gran independencia de que disponen los animadores de cada proyecto en cuanto a su concepción y métodos empleados, conduce así a una atomización de responsabilidades.

... y de los trabajos de los órganos intergubernamentales.

20. La complejidad del mecanismo intergubernamental y de los expertos refleja el número de organismos y programas. Además, dado el número de Estados Miembros, las comisiones principales, que incluyen un representante por cada Estado,

no pueden examinar detalladamente todos los problemas. Se han creado pues comités más restringidos, "órganos subsidiarios" especializados, y se ha establecido un sistema de informes mutuos. A todo este sistema se ha superimpuesto después todo un mecanismo de coordinación. La imprecisión de los mandatos, la similitud de las competencias de órganos tan importantes como el Consejo Económico y Social, la UNCTAD, la Segunda y la Tercera Comisiones de la Asamblea General, así como la cantidad y repetición de los "debates generales" que preceden al examen de los temas del programa, que se repiten en numerosos comités cuya jerarquización no está claramente definida, han creado, en particular en las Naciones Unidas, una situación de confusión que resulta difícil remediar pese a los múltiples esfuerzos. El mecanismo de los organismos especializados, limitado generalmente a un Consejo Ejecutivo y a una Asamblea General, es indudablemente más sencillo, pero su dispersión geográfica no facilita la coordinación ni de los métodos ni de los programas 8/.

El juego de las influencias y del poder

21. Esta situación implica a su vez la obligación de todos los Estados Miembros:

- de organizar una red de representación ante cuatro sedes de las Naciones Unidas y de cada uno de sus organismos, y ante las comisiones económicas regionales (es decir en una quincena de ciudades diferentes);
- de asegurar la coordinación de sus representantes ante cada una de estas organizaciones o de estas sedes;
- de destinar a estas misiones un personal cuya importancia varía con la importancia de los Estados, pero que son siempre numerosas y cuyos rangos no pueden ser siempre muy elevados.

Por lo demás, la complejidad y a menudo la escasa importancia de los problemas tratados hacen que resulte imposible que una administración central dé instrucción sobre todas las cuestiones; los ministerios de relaciones exteriores encargados de esa coordinación no disponen de todos los poderes necesarios para supervisar las posiciones de los representantes de los ministerios técnicos. Así, en muchos casos, pese a un trabajo burocrático considerable, la personalidad de los representantes influye más en las posiciones oficiales adoptadas por los gobiernos que las instrucciones dadas desde las capitales. No es sorprendente, en tales condiciones, que los representantes de un mismo gobierno puedan adoptar posiciones diferentes, en particular sobre los problemas administrativos o financieros, según las organizaciones ante las que están acreditados. La credibilidad de conjunto del sistema de representación y de negociación sufre evidentemente las consecuencias de ello.

El juego de las influencias y del poder...

... que se desprende de la... de la...
 ... del conjunto de la... de la...
 ... parte excesiva del tiempo de trabajo de la... de la...
 ... de la... de la... de la...
 ... más importancia que la calidad de la... de la...
 ... de la... de la... de la...
 ... las delegaciones se ven... de la... de la...
 ... como condición de los... de la... de la...
 ... de la... de la... de la...
 ... administrativas más triviales.

23. Ahora que el juego de las influencias del... de la...
 ... sobre la orientación de los... de la...
 ... en los organismos especializados y en los programas
 ... tales como el UNCTAD, el PNUD, el UNICEF por una
 parte... las Naciones Unidas por otra... los organismos y en
 los programas principales, la función del... de la...
 Secretario General de la Organización y de su equipo, cuando
 ha sabido formar uno, puede ser considerable. Su filosofía
 personal acerca de los problemas mundiales, sus ideas del des-
 arrollo, pueden tener una influencia directa sobre las deci-
 siones que adopte su Consejo de Administración o su Asamblea
 General. Puede influir en la definición de los objetivos de
 la Organización (puesto que es responsable de la preparación
 de los documentos de programación) y en la asignación de los
 recursos financieros a uno u otro programa, y típicamente en la
 decisión de las prioridades. Los poderes consultorios de que
 dispone en materia de personal o de contratación acrecientan
 aún más sus posibilidades de influencia. Por el contrario, en
 las Naciones Unidas, las delegaciones han organizado un poder
 de asamblea que se ejerce hasta en las esferas administra-
 tivas. La mayor parte de las iniciativas emanan de las pro-
 pias delegaciones, lo que conduce de hecho al inmovilismo.
 Los cambios de orientación de programas son escasos y modes-
 tos, y la creación de nuevos "programas" es rara. Esta situa-
 ción hace que los jefes de los departamentos o de las divi-
 siones tengan posibilidades de iniciativa, al menos indirectas,
 sobre la concepción de los programas o sobre la recauda-
 ción de fondos voluntarios y que puedan por lo tanto tener más
 influencia en su esfera que el Secretario General.

... variable según
 los organismos,
 aumenta la
 complejidad.

24. La orientación dada a las organizaciones en el momento
 de su creación, la acumulación histórica de decisiones quehan
 confirmado o modificado su espíritu, han dotado a cada una de esas
 organizaciones de un carácter propio. Los principios de la
 acción internacional que se desarrollan en el interior de
 estos microclimas son muy diferentes en la OIT, la UNESCO 9/,
 la OMS, el UNICEF o el PNUD. La coloración tercermundista de
 la UNCTAD o de la ONUDI, la filosofía occidental de las "Luces"
 que sigue inspirando a la UNESCO, el carácter tripartito espe-
 cífico de la OIT, la diversidad de conceptos de desarrollo
 que inspiran la acción de los organismos o los diversos pro-
 gramas de las Naciones Unidas, obligan a las delegaciones a
 tener en cuenta todos estos matices para tener cierta
 eficacia.

La coordinación imposible

25. Resulta difícil ver cómo podría corregirse una situación de este tipo aun mejorando los medios de gestión. El examen del fracaso de todas las tentativas de "coordinación" y de "planificación" permite comprender mejor esta imposibilidad. No será ciertamente por no haber previsto todo un mecanismo, tanto en las sedes como sobre el terreno. De hecho, la preocupación de la coordinación, que ha dado lugar a lo largo de los años a un reforzamiento continuo y a una complicación progresiva, no ha permanecido constante desde sus orígenes, salvo en la medida en que siempre ha quedado insatisfecha.

26. A los órganos creados en los primeros años de existencia del sistema: Comité Administrativo de Coordinación (compuesto del Secretario General de las Naciones Unidas y de los jefes de las secretarías de los organismos especializados), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (comisión de expertos encargados en particular de examinar los presupuestos de los organismos especializados), órganos auxiliares tales como algunas comisiones técnicas del Consejo Económico y Social, encargadas de emitir dictámenes "para coordinar las actividades de los organismos especializados", se han venido así a añadir, en particular:

27. Durante los años 60: en 1962, el Comité del Programa y de la Coordinación (principal órgano auxiliar tanto del Consejo Económico y Social como de la Asamblea General para la planificación, la programación, la evaluación y la coordinación); en 1964, el Comité de Planificación del Desarrollo (comité de expertos designados a título personal, encargado de "examinar y evaluar los programas y las actividades de los órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en materia de planificación y proyecciones económicas"); en 1968, la Dependencia Común de Inspección, cuyos miembros tienen las más amplias facultades de investigación respecto de todos los asuntos que influyen en la eficiencia de los servicios y en la debida utilización de los fondos y que además tienen por misión "lograr una mayor coordinación entre las organizaciones"

28. Durante los años 70: en 1970, la creación por el PAUD del "Programa por países", que se establece para cada país en función de su plan de desarrollo y define su naturaleza y el tipo de proyectos financiados por este programa; en 1974, el Consejo Mundial de la Alimentación, compuesto de 36 miembros y encargado "a nivel mundial de coordinar las actividades del sistema en las esferas agrícolas y alimentarias". En 1975, a través de la operación denominada de "reestructuración", la creación en virtud de la resolución 32/197:

- de un puesto de Director General de Desempeño y Cooperación Económica Internacional,
- de una Oficina de Planificación y Coordinación de Programas, que examina los problemas que afectan al sistema, propone soluciones y ejecuta programas intersectoriales;

Las tentativas de coordinación que condujeron a la creación de un mecanismo sumamente complejo en los años 60 y en los años 70...

- de un Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas, que debe permitir a las organizaciones y a las Naciones Unidas coordinar la preparación de sus programas e incluso llevar a cabo la "planificación común a mediano plazo a nivel del sistema";
- de Coordinadores Residentes que deben "coordinar las actividades operacionales de desarrollo que se llevan a cabo en cada país".

... no han dado ningún resultado.

29. Esta extraordinaria perseverancia no ha dado ningún resultado. El conjunto de esfuerzos, cambios de estructura, trabajos de metodología y recomendaciones, aunque precisas y formuladas en forma imperativa por la Asamblea General, no han mejorado en modo alguno la coordinación. La "planificación común" sigue siendo un piadoso deseo, las estrategias de desarrollos aplicadas por cada organización han seguido trayectorias divergentes, la "programación por países" y la "coordinación sobre el terreno" no han sido nunca otra cosa que palabras carentes de sentido. La situación ha seguido siendo a este respecto la descrita en numerosas ocasiones en el pasado en diversos informes de la Dependencia Común de Inspección: "ausencia de preparación intelectual para la tarea de programación, análisis insuficiente del lugar que corresponde a la ayuda exterior de las Naciones Unidas en las necesidades totales de ayuda de cada país, ausencia de un criterio unificado del desarrollo, ausencia de mecanismos adecuados en los planos central o local para asegurar la necesaria labor de preparación de las aportaciones de los diversos organismos, falta de metodología común para la definición de los proyectos" 10/. La noción de "enfoque integrado del desarrollo" aunque adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y repetida ritualmente en cada Asamblea General 11/ ha seguido siendo una fórmula vana para el sistema.

El esfuerzo paralelo de planificación y programación ha permitido un mejor conocimiento de los programas...

30. Este esfuerzo inútil de coordinación ha ido acompañado por otra parte, desde hace una quincena de años, de un esfuerzo paralelo de planificación, programación, desarrollo de la supervisión de la ejecución de los programas y de evaluación. Por supuesto, se han hecho progresos formales en estas esferas, puesto que el principio del establecimiento de un ciclo de planificación ha sido aprobado en las Naciones Unidas y en la mayoría de los organismos y se han establecido instrumentos para tal fin: planes a mediano plazo de seis años y presupuestos por programas de dos años, cuyos ciclos se han armonizado; desarrollo de los servicios de supervisión y de evaluación; informes de ejecución de los programas; estudios regulares de evaluación; aceptación del principio de la consulta entre organismos para armonizar la preparación de los planes y programas; adopción por la Asamblea General de un reglamento y de una reglamentación para el ciclo de planificación, etc. 12/.

31. Estos ejercicios formales han permitido, lo que no deja de tener interés, una mejor descripción de las actividades, pero no han podido utilizarse para las finalidades que se pretendía: una mejor definición de las prioridades, una

definición de los objetivos alcanzables, el examen de otras posibles soluciones alternativas, la concentración de los medios de acción en ciertos objetivos primordiales, una mejor organización y una mejor distribución del trabajo entre los órganos de ejecución, la utilización de la experiencia de los éxitos o fracasos registrados para mejorar la preparación de los programas. Se han descrito mejor las actividades en curso, pero no se ha mejorado ni su concepción ni su ejecución 13/.

32. Las mejoras de los métodos no han permitido pues corregir los defectos estructurales: la excesiva descentralización del sistema, intencional en un principio y agravada después por la creación de decenas de órganos nuevos, no ha podido compensarse con una "coordinación" impuesta a unos organismos que no deseaban la coordinación. Podría creerse que no ocurriría lo mismo con otros defectos, debidos en la mayoría de las burocracias a simples métodos de gestión, tales como la insuficiencia de la calidad media de los "productos" o del nivel medio de calificaciones del personal. Ahora bien, en ambos casos, la corrección de los defectos existentes en el sistema de las Naciones Unidas dista mucho de limitarse únicamente a los métodos de gestión.

Calidad de los productos y nivel de calificaciones del personal

33. Por lo que respecta a la calidad de los productos, la existencia de defectos graves puede atribuirse a causas precisas: informes preparados por las secretarías o por expertos del exterior, opiniones expresadas por las delegaciones de los propios Estados miembros en múltiples resoluciones o en los informes regulares de algunos órganos subsidiarios 14/. Las constataciones que cualquiera puede hacer examinando algunos de estos "productos" vienen a confirmar fácilmente el juicio de conjunto. Si se toman, en efecto, como referencia los métodos de gestión aplicados en las mejores administraciones públicas nacionales o en las grandes empresas privadas es posible establecer sin gran riesgo un balance severo.

34. En materia de proyectos operacionales, se desprende de numerosos estudios que, en su conjunto, deberían estar mejor planificados, tener objetivos mejor definidos y más fácilmente evaluables, que los expertos deberían ser más competentes y conocer mejor los problemas de los países, ser nombrados en los plazos previstos, etc. 15/. En materia de publicaciones, la consulta de las cifras de ventas ridículamente débiles en la mayoría de los casos, demuestra que, como "casas editoriales", las organizaciones del sistema no son ni rentables ni eficaces, y la lectura de algunos ejemplares de estos libros destinados al gran público explica fácilmente su escaso éxito 16/.

35. En cuanto a los innumerables documentos e informes que se acumulan todos los días en la mesa de los delegados, sus defectos señalados constantemente pero nunca corregidos, pese a las instrucciones recibidas o hacerlos más interesantes, más accesibles y más fáciles de leer; la pesadez de su

... pero las mejoras de los métodos no han permitido corregir los defectos estructurales.

Hay demasiados "productos" mediocres, ya se trate de publicaciones, de documentos o de proyectos.

... las descripciones, la pobreza de los datos estadísticos, las recomendaciones o recomendaciones precisas que son difícilmente utilizables por sus destinatarios.

... pese a algunas excepciones la calidad media es insuficiente.

36. Sin duda hay excepciones. La calidad de los "productos" depende esencialmente de la competencia de los jefes de los departamentos o de los servicios y de la experiencia y nivel medio de calificaciones de los equipos que han sabido reunir en torno suyo. Pero, aunque es cierto que algunas dependencias han podido mantener cierta homogeneidad de calidad del rendimiento desde sus comienzos, no pueden citarse algunos ejemplos de documentos buenos o de publicaciones interesantes, la desigualdad de calidad es demasiado importante para que el promedio resulte satisfactorio.

... y se explica por la insuficiencia de las calificaciones de una parte del personal a todos los niveles de categoría.

37. La explicación de esta situación se encuentra en gran parte, sin duda, en la insuficiencia media de la competencia del personal. La situación en esta esfera es en efecto pésima y dista mucho de los principios enunciados en el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta 18/. El nivel medio de calificaciones del personal de la categoría del cuadro orgánico -funcionarios encargados de la concepción, la gestión, la investigación y la redacción- no guarda relación alguna con las responsabilidades que les incumben. En las Naciones Unidas, por ejemplo, el 25% de este personal del cuadro orgánico no tiene estudios universitarios en absoluto, y el 10% tiene menos de tres años de estudios de este tipo. En cuanto al UNICEF, en 1982 las estadísticas indican: 30% sin formación universitaria, 52% con nivel de licenciatura, 38% únicamente han alcanzado un nivel equivalente a la licenciatura superior ("master", "maîtrise"). La situación es comparable en la mayor parte de otros organismos 19/.

38. Probablemente en los puestos superiores es donde resulta más grave esta situación de inadaptación de los conocimientos a las funciones ejercidas. Los niveles de Director (D-1 y D-2) reflejan aproximadamente los mismos porcentajes de funcionarios que no han hecho estudios universitarios 20/. El sentido de la responsabilidad y la capacidad de gestión o análisis a los niveles superiores (Director, Subsecretario General, Secretario General Adjunto) varían según el azar de los nombramientos, que con demasiada frecuencia se hacen sin tener en cuenta las calificaciones y la experiencia profesional y administrativa. La falta de definición de las calificaciones necesarias para ser contratado o para acceder a los grados superiores, la escasa consideración otorgada a las calidades de trabajo y competencia, la falta de un sistema de formación durante el empleo, crean un clima de trabajo deplorable en el que los mejores elementos no encuentran la motivación necesaria para consagrarse a su tarea.

39. Esta situación sólo podría invertirse definiendo y aplicando una política de personal que tenga por objetivo primordial el mejoramiento de la competencia profesional y el sentido de la responsabilidad. Puesto que las misiones

confiadas oficialmente al sistema de las Naciones Unidas -la paz, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo, figuran entre las más difíciles que cabe imaginar, cabría pensar normalmente que el único modo de tener una oportunidad de contribuir útilmente a estas tareas sería confiarlas a un personal de calidad excepcional. Ahora bien, nada indica hoy que se haga un esfuerzo sistemático ni para exigir un nivel elevado de calificaciones ni para formar al personal del cuadro orgánico en las tareas concretas que deben desempeñar. En laxismo que reina en esta esfera parece, por el contrario, favorecer la mediocridad.

40. En las Naciones Unidas se han hecho algunos esfuerzos para comenzar a definir una política de contratación (introducción del concurso al nivel de las categorías iniciales del cuadro orgánico) y para establecer una política de desarrollo de carrera (definición de grupos profesionales). Pero estas medidas, no adoptadas por los otros organismos, han sido hasta ahora tímidas y ni siquiera se han aplicado correctamente; no se ha hecho nada ni para generalizar unos métodos objetivos de contratación a todos los niveles de categorías ni para garantizar una atmósfera de trabajo y de responsabilidad, ni para establecer un sistema de formación o desarrollar, en este medio en que la comunicación intercultural es difícil, un "espíritu de cuerpo" y de dedicación conforme a la letra y al espíritu de la Carta.

Problemas de estructura y concepción de la Organización mundial

41. Nos encontramos pues en esta esfera ante la misma situación que en materia de coordinación o de planificación: la resistencia a toda mejora es muy fuerte y cuando se adoptan medidas formales se ejecutan de tal manera que no conducen a los resultados que los Estados Miembros se habrían propuesto alcanzar. Conviene pues, sin duda alguna, que todos los aspectos de la "mala gestión" de las organizaciones del sistema sean conocidos de la opinión y de las resoluciones políticas en el seno de los gobiernos y de los parlamentos, para que se ejerza una presión en el sentido de una mejora. Si esta presión aumenta, aumentarán también los esfuerzos de renovación y se obtendrán tal vez algunos resultados fundamentales. Pero a este respecto, nos parece que conviene preparar series de conclusiones.

42. En primer lugar, aunque los defectos que acata de diagnosticarse pudieran corregirse, no es probable que la Organización mundial podría cumplir mucho mejor su mandato esencial. La eficacia del Consejo de Seguridad y la capacidad de mantenimiento de la paz no depende directamente de la calidad de los informes o del buen funcionamiento de las secretarías. En muchos casos no basta un buen informe para que se adopten las decisiones políticas adecuadas y los resultados serían algo distintos en materia de desarrollo social, así como en la esfera del desarrollo, si la eficiencia administrativa diera lugar a mejores "productos", mejores estudios, informes más

Los esfuerzos de reforma en este sentido siguen siendo insuficientes.

Es preciso denunciar estos defectos.

Pero aunque pudieran corregirse estos defectos, la Organización no desempeñaría mucho mejor su mandato esencial.

... de las estructuras de la Organización para el
... de las negociaciones de los países de los
... se referirá a la imagen de la
Organización.

Lo que habría que
modificar son las
estructuras pero
se trata sobre todo
de concepto mismo
de la Organización
mundial.

13. Por la posibilidad de obtener esos resultados en el
terreno de las estructuras actuales dista mucho de poder
demostrarse. La razón principal es que no es seguro que
los gobiernos lo deseen, habida cuenta de la idea que tienen
de la función de la Organización. La Secretaría de las
Naciones Unidas, y en menor grado las de los principales
organismos y programas están considerados actualmente por
los Estados Miembros como terrenos en los que es preciso
ejercer una influencia política a fin de asegurar el control
máximo sobre las operaciones y colocar el mayor número
posible de racionales. Todo se pasa como si las elecciones
de los jefes de las secretarías, los nombramientos para los
cargos superiores y para los de niveles más modestos, repre-
sentasen una forma de acción diplomática más importante que
la consistente en asegurar la calidad del trabajo que debe
realizarse. Esta situación demuestra que los gobiernos no
atribuyen más que una importancia secundaria a la buena
marcha de las organizaciones. La mediocridad de los produc-
tos no es, a sus ojos, en la mayoría de los casos, objeto
de mayor preocupación ya que los beneficios que obtienen de
ellos son muy modestos. En definitiva, no ven claramente para
qué puede servir una organización mundial aunque estuviera
mejor administrada. Así pues, se trata en definitiva del
concepto mismo de este tipo de institución. La confusión
que reina a este respecto merece pues un atento examen.

Capítulo III

LA NATURALEZA Y LA FUNCION DE LA ORGANIZACION MUNDIAL

Confusión intelectual y cortinas de humo

44. El hecho de que nadie sepa claramente lo que son y lo que hacen las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones es un fenómeno que debe tomarse en consideración. La historia nos enseña que, en la escena política, la confusión intelectual desempeña a menudo un papel tan importante como las oposiciones de intereses o de sentimientos. Esto es particularmente cierto en períodos de transición, en que las instituciones, si bien continúan con los mismos nombres, no aseguran ya las mismas funciones, y donde las definiciones que contienen los textos ya no corresponden a las realidades. Sería ciertamente muy difícil comprender las actitudes de los diversos gobiernos con respecto a la Organización mundial actual si no se tiene en cuenta la incertidumbre que reina hoy con respecto a la naturaleza y la función de las Naciones Unidas.

45. Desde luego no es fácil situar en el marco del sistema de las relaciones internacionales este fenómeno histórico relativamente reciente que representa el conjunto de las organizaciones mundiales. Cabe, primeramente, dudar de la lista de las organizaciones que la componen. ¿Hay que atenerse a la norma de la universalidad y no considerar como mundiales más que las organizaciones a las que se adhieren todas las categorías de países, sean socialistas u occidentales— en cuyo caso habría que limitarse a una lista de 11 organizaciones 21/, o hay que incluir en esta lista "a las organizaciones financieras" (FMI, Banco Mundial, GATT), que aunque puramente occidentales tienen una vocación mundial y completan en el plano monetario, financiero y del comercio internacional las posibles lagunas en las atribuciones de los sistemas de las Naciones Unidas en sentido estricto? En el presente informe sólo trataremos del sistema en sentido más estricto y más universal, que es el único que merece el título de organización mundial. Pero incluso limitándonos a este conjunto, sigue siendo difícil comprender cómo ha evolucionado desde la aparición de la Sociedad de las Naciones y del BIT en 1919. El vocabulario político no ofrece vocablos para definirlo: no se trata ni de una federación ni de un superestado; no cabe clasificarlo en una de las categorías tradicionales del discurso político.

46. La lectura de los textos, resoluciones o documentos, no puede aportar prácticamente nada sobre la verdadera naturaleza de la organización. Los textos básicos —cartas

La incertidumbre que reina en cuanto a la función de las Naciones Unidas es un fenómeno importante.

Es difícil definir la Organización mundial, fijar sus límites e identificar su naturaleza.

Sus mandatos quedan definidos de manera poco realista. La Organización produce cortinas de humo.

y Constituciones- ofrecen los primeros ejemplos de distanciamiento entre la realidad y el discurso, en la medida en que tienden a presentar como funciones normales mandatos totalmente faltos de realismo: "mantener la paz y la seguridad internacionales", "realizar la cooperación internacional en la resolución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, humanitario..." (Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas); "contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin distinción de razas, sexo, idioma o religión" (Constitución de la UNESCO).

47. Las mejores resoluciones que se adoptan anualmente, los documentos de planificación y programación que describen teóricamente los objetivos y las estrategias de las organizaciones, no aportan una información exacta mucho mayor. Tampoco es posible referirse a documentos de evaluación de los resultados obtenidos, por la sencilla razón de que estos documentos son prácticamente inexistentes y que los que pretenden desempeñar esta función sólo tienen, debido a la falta de criterios y métodos para prepararlos, una credibilidad limitada. Todo se pasa en definitiva como si el sistema levantara permanentemente cortinas de humo para ocultar su verdadera naturaleza:

- definiendo sus mandatos de manera poco realista,
- tratando de hacer creer que los productos de sus actividades tienen una relación directa con la realidad interna de los Estados,
- manteniendo una confusión permanente entre las funciones de negociación, o búsqueda de un mejor consenso por una parte, y las funciones de gestión por otra.

Verbalismo y falta de realismo

La falta de realismo y el verbalismo cumplen dos funciones:

48. El verbalismo y la falta de realismo no se limitan a los textos de las cartas y de las constituciones. Desempeñan permanentemente un papel esencial en la vida de las organizaciones. Sin duda es necesaria cierta dosis de formulación idealista, en la medida en que la imprecisión facilita el encuentro entre representantes de regímenes o ideologías opuestos. El clima artificial de idealismo teórico en que vive la Organización mundial tiene así algunas ventajas: pero si sus manifestaciones son exageradas, llega a impedir a la Organización

funcionar. Ahora bien, estamos muy próximos a una situación de este tipo. El verbalismo cumple dos funciones distintas, pero perjudiciales tanto para la imagen como para la eficacia de la organización.

49. La primera función es la que consiste en ocultar, mediante conjuros, que no se ha llegado a un acuerdo, tal vez porque no ha habido verdaderas negociaciones. El "consenso verbal" sustituye así al debate real de los problemas y a las oposiciones de intereses. Esta función se asegura mediante resoluciones que enuncian grandes principios o tópicos, tanto más fáciles de aceptar cuanto que no tienen consecuencia alguna. Podrían citarse numerosos casos; las declaraciones de principio y las que exhortan a los Estados a respetarlas representan aproximadamente la cuarta parte de todos los párrafos de las resoluciones 22/. Un ejemplo de fórmula de este tipo es el párrafo 12 de la última Estrategia Internacional del Desarrollo, que aconseja a los gobiernos de los países que acaben sin demora con el "colonialismo, el imperialismo, el neocolonialismo e injerencia en los asuntos internos y con el apartheid, la discriminación racial, la hegemonía, el expansionismo, la agresión y ocupación extranjeras, que constituyen grandes obstáculos para la emancipación y el desarrollo económico de los países en desarrollo".

1. Ocultar las dificultades mediante un "consenso verbal"

50. La segunda función del verbalismo, es probablemente más perjudicial aún: se encuentran numerosos ejemplos de ella en los documentos de planificación y programación. En el plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para el período de 1984-1989 se lee, por ejemplo, que los objetivos del programa principal de la administración pública consisten en "fortalecer y ampliar la cooperación mutua entre los países en desarrollo, a nivel subregional, regional e interregional, centrando la atención en las oportunidades de movilizar los recursos administrativos e institucionales existentes en los países en desarrollo", en "crear nuevas estructuras administrativas en los distintos sectores en desarrollo de los países en desarrollo", en "mejorar la capacidad de administración y gestión de los países en desarrollo para aumentar el rendimiento de los administradores en el sector público". Un estudio secundario de este programa revela que los "productos" que corresponden a estas tareas ambiciosas consisten esencialmente en unas pocas publicaciones sin gran interés, que no llegan a los interesados y que no se venden a ningún público, en algunas funciones sin relación con los problemas administrativos de los países interesados, en algunos proyectos modestos y poco eficaces. Cabe, pues, preguntarse si este tipo de programa guarda alguna relación con la realidad 23/.

2. Ocultar lo absurdo de las ambiciones de programas irrealizables.

51. Asimismo, leemos en el párrafo 24.10, del capítulo 24, del mismo plan de mediano plazo, que el programa para el desarrollo del transporte debe "superar los obstáculos y las limitaciones con que tropiezan los países en desarrollo en el campo del transporte", "determinar cuáles son las cuestiones de importancia crítica... alentar y promover la cooperación y la coordinación... en el sistema de las organizaciones de las Naciones Unidas... examinar los adelantos logrados por los gobiernos... proporcionar información sobre nuevas tecnologías en materia de transporte y cuestiones institucionales de interés mundial... seguir preparando informes y estudios a fondo... y examinar periódicamente las necesidades de los países menos adelantados, etc.". Ahora bien, la dependencia administrativa de la Secretaría encargada de estas tareas dispone de un sólo funcionario del cuadro orgánico. Cabe, pues, preguntarse qué pueden significar exactamente esas declaraciones desprovistas totalmente de realismo.

La sectorialización de los programas, y su dimensión mundial les hacen perder todo contacto con la realidad.

52. Podrían citarse otros ejemplos extraídos del plan de mediano plazo de la UNESCO, del presupuesto de la FAO o de los documentos de programas de otras organizaciones. La falta de realismo varía según los programas. Algunos prestan servicios concretos. Pero en términos generales, la dimensión mundial de todas estas actividades, la distancia que separa las ambiciones de los medios, la falta de una correa de transmisión entre las oficinas de las sedes y los servicios nacionales responsables en cada país, la incapacidad de definir objetivos modestos, accesibles, en plazos fijos, hacen dudar de que, en definitiva, la mayoría de las actividades tengan contacto alguno con la realidad.

53. En estas condiciones, se puede apreciar hasta qué punto resulta difícil que las presentaciones puramente descriptivas puedan aclarar el problema. Las descripciones por organizaciones o por sector de actividad que explican las misiones complejas de las propias Naciones Unidas -Organización principalmente política, pero que tiene también atribuciones económicas, sociales y humanitarias- las misiones más concretas de la UNESCO en materia de educación, de ciencia y de cultura, de la OIT en materia de derecho del trabajo, de la OMS en materia de salud, de la FAO con respecto a la agricultura, a los bosques y la pesca, del OIEA respecto de la energía atómica, de la UPU, de la UIT, de la OMI y de la OACI en materia de comunicaciones y de transportes, de la OMPI en materia de derechos de autor, de la OMM en materia de meteorología- dan una apariencia de racionalidad a la distribución de tareas,

como si las actividades que deben emprenderse fueran las mismas según los sectores. Dan también la impresión, contraria a la realidad, de que el grado de eficacia posible en las esferas en cuestión -paz, desarme, transporte o educación...- es del mismo orden, ocultando así sus diferencias en cuanto a la naturaleza de los problemas y tipos de actividad.

Las descripciones tradicionales y los enfoques parciales contribuyen a la confusión.

54. Resulta tanto más difícil comprender la naturaleza de este sistema cuanto que ha evolucionado mucho desde su creación: se le han confiado numerosas misiones que no estaban previstas en un principio, ha variado la interpretación de las que se le habían confiado, y el sistema se ha complicado y diversificado considerablemente. Al mismo tiempo, otras muchas organizaciones internacionales han recibido mandatos comparables a los suyos. Finalmente, existe una tendencia constante por parte de los especialistas e iniciados a presentar opiniones parciales como representativas del conjunto de la situación: por ejemplo a pretender que las Naciones Unidas se limitan a sus actividades políticas -paz, desarme, Consejo de Seguridad, fuerza de mantenimiento de la paz... en otros casos, por el contrario, a exagerar el aspecto humanitario, de los derechos humanos y de las cuestiones operacionales, sin mencionar las demás actividades ni situar el conjunto de las mismas en su perspectiva adecuada.

Divergencias de concepción y errores comunes

55. No debe sorprender, pues, que las ideas que la opinión se hace de las Naciones Unidas y de sus sistemas sean a la vez muy diferentes y muy inexactas. Dependen, por supuesto, no sólo del grado de conocimiento de la institución, sino también de las concepciones culturales y de las preferencias políticas. Existen así opiniones muy diversas sobre el sistema de las Naciones Unidas, que difieren en cuanto a la naturaleza misma de la Organización, a la apreciación de sus resultados y a los motivos de sus "deficiencias". En muchos países, la parte de la opinión cuyo nivel de cultura política no es muy elevado, sigue atribuyendo a las Naciones Unidas una autoridad potencial que no está muy alejada de la idea de supranacionalidad, y estima que un "reforzamiento de sus atribuciones" sería el único medio de permitirle asegurar la paz. Esta imagen ingenua desempeña una función más importante de la que se piensa con frecuencia.

Las opiniones sobre las Naciones Unidas y su sistema son diferentes...

56. En los países occidentales, la preocupación por la paz sigue siendo, por supuesto, el principal instrumento de evaluación de la "eficacia de la Organización". A ello se añaden más recientemente las críticas sobre la "mala gestión", sobre la "ineficiencia" de los costos y sobre los sueldos de los funcionarios internacionales, la duplicación de

... pero los enfoques del problema...

funciones y el derroche. Se ha establecido así una relación entre los defectos administrativos y la escasez de los resultados obtenidos por la Organización en la esfera de la paz o en la de los asuntos económicos. En materia de desarrollo, finalmente, los sentimientos varían entre una apreciación relativamente positiva de los resultados de las actividades operacionales y la irritación provocada por los debates políticos e ideológicos cuya finalidad se comprende mal.

... en el Oeste y en el Este implican convergencia de puntos de vista...

57. En los países socialistas, por razones filosóficas y políticas evidentes, la Organización mundial no representa un fenómeno tan importante como para los occidentales. Se presenta más bien como una institución que debería estar ante todo al servicio de la paz y del desarme y que permite aportar cierto apoyo a las reivindicaciones de los países en desarrollo. Las críticas acerca de los costos exagerados y de la "mala gestión" coinciden a veces con el punto de vista occidental. Para los nacionales de los países en desarrollo, finalmente, la Organización es ante todo un foro en el que es posible luchar útilmente en favor de la descolonización y que debe seguir permitiendo mejorar el orden económico internacional actual. Constituye también un conjunto de organismos que pueden aportar alguna asistencia técnica.

... a la importancia relativa de la institución y a la naturaleza de sus funciones.

58. Pese a su diversidad, estas concepciones de la Organización mundial se asemejan en algunos aspectos. Ahora bien estas convergencias de puntos de vista, debido precisamente a las nubes de humo y a las presentaciones obstinadamente inexactas que se han descrito en la primera parte de este capítulo, tienden a deformar la realidad. Las convergencias de puntos de vista se refieren esencialmente:

- a la exageración de la importancia y del lugar que ocupa actualmente la Organización en el sistema de las relaciones internacionales,
- al convencimiento de que, cualquiera que sea la esfera que se considere -paz, desarrollo, derechos humanos, etc.- las funciones esenciales del sistema son las de gestión común, sector por sector y organización por organización, de las esferas que corresponden a las atribuciones de los diversos ministerios en un gobierno nacional (salud, trabajo, agricultura, etc.).

La realidad es muy diferente.

Lugar que ocupa la Organización mundial en el sistema de relaciones internacionales

59. La ilusión de que la Organización de las Naciones Unidas ocupa todavía, pese a su ineficacia, un lugar central e importante en el sistema de relaciones internacionales es tenaz: las críticas en cuanto a la exageración de sus costos, por ejemplo, pueden hacer creer que obtiene una parte considerable de los ingresos públicos en cada Estado; las quejas de que no sea más eficaz en la esfera de la paz permiten imaginar que podría detentar poderes reales. Anora bien, en la esfera de las relaciones internacionales, las Naciones Unidas y su sistema no ejercen en realidad más que funciones muy limitadas. Las cuestiones de que se ocupa sólo se tratan excepcionalmente a nivel mundial y el conjunto de sus recursos es sumamente modesto.

La Organización mundial actual sólo desempeña un papel muy limitado...

60. La diplomacia bilateral sigue siendo, por lo que respecta a las cuestiones esenciales -las relaciones Este-Oeste, el equilibrio estratégico entre los Estados Unidos y la URSS, las relaciones económicas y comerciales entre los países, las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo- el medio más utilizado para examinar y resolver los problemas concretos. La enorme red de organizaciones internacionales elementales, que se ha desarrollado y reforzado continuamente desde hace 40 años a niveles geográficos más limitados que el nivel mundial 24%, es el principal instrumento que los gobiernos para fines que, a menudo, están fuera del sistema de las Naciones Unidas.

...en las relaciones internacionales...

61. En efecto, no solamente el número de organizaciones internacionales ha aumentado considerablemente de 37 en 1910 a 93 en 1955 y alcanzando hoy 130 que figuran 280 organizaciones internacionales continentales, sino que las funciones que se han confiado han conducido a hacer una competencia a la Organización mundial en las esferas de las relaciones internacionales. Las organizaciones así constituidas han adquirido cada vez más importancia en la esfera mundial siguiente, en la de una cierta concepción del establecimiento de organizaciones y la constitución de bloques relativos al Este como en el Oeste; en la organización de los países occidentales (OECE) y después de los socialistas (Consejo Económico de Asistencia mutua); en la nueva organización de la Europa occidental; en la constitución y evolución de las Comunidades; en la organización de zonas de influencia de las Potencias; en la oficialización de los canales de comunicación; en todas las relaciones técnicas a nivel mundial; y finalmente en la organización mundial mediante la proliferación de las orga-

...tanto más cuanto que muchas organizaciones internacionales...

... hacen la competencia al sistema de las Naciones Unidas .

62. El sistema de las relaciones internacionales se ha desarrollado pues de tal manera que tiende a reducir considerablemente la función de las Naciones Unidas y de su sistema. Las funciones confiadas a este último se han limitado por ello, salvo en casos excepcionales, a esferas reducidas o marginales, o a contribuciones parciales a tareas realizadas por otras organizaciones o por otros medios. Y las relaciones diplomáticas o interorganizacionales de este tipo ocupan un lugar mucho menos importante en las preocupaciones de los gobiernos que el del nivel mundial. Este es el fenómeno que se designa a veces con la expresión de "crisis del multilateralismo", aunque de hecho el multilateralismo a nivel mundial nunca ha estado muy desarrollado.

... donde sólo excepcionalmente se celebran reuniones a nivel ministerial

63. El lugar relativamente secundario del sistema de las Naciones Unidas queda también ilustrado por el hecho de que los representantes de los gobiernos que participan en los órganos intergubernamentales son esencialmente funcionarios -diplomáticos o representantes de ministerios técnicos- pero no miembros de los gobiernos o jefes de Estado. En otras organizaciones internacionales, las reuniones regulares a nivel ministerial son la norma general (por ejemplo, Comunidades Europeas, OCDE, Consejo de Asistencia Económica Mutua), o se celebran al menos reuniones anuales a este nivel. En las Naciones Unidas, apenas pueden citarse más que las reuniones oficiosas entre ministros de relaciones exteriores y, a veces, jefes de Estado con ocasión del debate general de la Asamblea General en el mes de septiembre de cada año, o las reuniones de ministros a nivel regional organizadas por la UNESCO o por las comisiones económicas regionales. El Consejo Mundial de la Alimentación es el único caso en que se reúnen los ministros todos los años y cuyos debates tienen consecuencias sobre la orientación de los trabajos. Las reuniones a nivel ministerial de las Naciones Unidas son, pues, la excepción e influyen poco en la vida cotidiana de la Organización.

La cuantía de los recursos anuales y su asignación demuestran también la escasa importancia de la Organización mundial: 6,5% de la cifra de gastos de AOD...

64. Algunas cifras pueden, por último, dar una idea de la importancia relativa de la Organización mundial. La cuantía anual de los recursos afectados al sistema de las Naciones Unidas, en forma de contribuciones obligatorias y voluntarias, se eleva a unos 5.500 millones de dólares (en 1984) de los que algo más del 52% se dedican a actividades operacionales, el 13% aproximadamente a gastos humanitarios en favor de los refugiados, el 30% a actividades económicas, sociales, funcionales o técnicas y el 4,4% únicamente a problemas políticos y de la paz ^{25/} (243 millones, incluidos los gastos de gestión de las fuerzas de mantenimiento de la paz). Estos recursos pueden compararse útilmente:

- por lo que respecta a los gastos operacionales, con la cuantía total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), incluida la que se presta

por conducto bilateral y otros conductos multilaterales (como el Banco Mundial, la OCDE, las Comunidades Europeas, etc.). El monto de la AOD que circula a través del sistema de las Naciones Unidas equivale al 6,5% de este total 26/;

- por lo que respecta a los gastos en favor de la paz, de los problemas políticos y de seguridad, con el total de los gastos militares en el mundo, que también se dedican al servicio de la seguridad de cada país. Representa un 0,03% de este total, o algo menos de la décima parte de los gastos militares de un día (243 millones de dólares frente a 800.000 millones de dólares);
- por lo que respecta a la cifra total de recursos (5.500 millones) con los de los presupuestos de otras organizaciones internacionales (Comunidades Europeas: 25.000 millones al año) o con los presupuestos de ciertas ciudades o países: Nueva York, 7.000 millones de dólares; presupuesto federal de los Estados Unidos: 800.000 millones de dólares.

... 0,03% del total de los gastos de seguridad.

Naturaleza de las actividades del sistema y noción de "consenso mundial"

5. Pero aún más que la exageración de su importancia real, el error más grave en cuanto a la naturaleza de las actividades del sistema consiste en considerar que se trata de actividades de gestión. La confusión -estructural en cierto sentido, en todo caso mantenida con obstinación- entre las funciones de negociación y las de gestión, se debe sin duda a la ilusión experimentada por los fundadores de las Naciones Unidas de que la finalidad de una organización intergubernamental es permitir a sus miembros actuar conjuntamente. Pero, cualquiera que sean sus causas, esta confusión impide comprender la naturaleza y la función reales de la institución.

El error más grave es la confusión entre actividades de gestión y actividades de negociación.

6. Salvo en algunas esferas precisas (declaraciones de principio o preparación de convenios) en que se reconoce que la misión de la Organización consiste en facilitar las negociaciones entre Estados Miembros, la mayoría de las actividades descritas en los programas de las organizaciones se presentan (como lo demuestran claramente los ejemplos de los párrafos 48 a 51) como actividades consistentes en administrar en común ciertas esferas determinadas. Ahora bien, es evidente que sólo se pueden administrar en común unas actividades cuando hay acuerdo sobre los objetivos, sobre los medios

Sólo es posible una gestión común cuando hay acuerdo sobre los objetivos, los medios y los métodos.

y sobre los métodos de ejecución y cuando se sabe que hay probabilidades de obtener resultados concretos. Estas condiciones sólo se reúnen muy raras veces por lo que respecta al conjunto de actividades que se presentan como actividades de gestión en común en el sistema de las Naciones Unidas.

Se olvida con demasiada frecuencia que el grado de consenso condiciona las posibilidades de acción.

67. Si se quiere comprender lo que es realmente la Organización mundial es, pues, indispensable comparar sus actividades con el tipo y el nivel de consenso que existe entre los miembros de la comunidad internacional. Es corriente advertir que la tarea de las organizaciones internacionales resulta fácil en las esferas en que el grado de consenso es elevado, difícil y a veces imposible en aquellos en que el grado de consenso es débil o nulo. Se olvida constantemente este dato elemental al analizar los problemas mundiales y definir las funciones de la Organización mundial.

No se trata de actividades comparables a las de las administraciones nacionales.

68. Este olvido induce a creer o a pretender creer que el sistema de las Naciones Unidas, por disponer de secretarías y oficinas jerárquicamente organizadas, ejerce funciones fácilmente comparables a las de las administraciones nacionales; o a pensar que las resoluciones de la Asamblea General pueden revestir de autoridad a estos servicios para realizar sus tareas como si se hubiesen adoptado "decisiones" en un espacio político constituido a imagen del de una nación; o incluso a buscar los medios de una "gestión mejor" o de un "proceso de decisión" más eficaz, siendo así que en la mayoría de los casos habría que preocuparse sobre todo de aumentar el rendimiento de los métodos de negociación.

La función normal de una organización mundial es la búsqueda difícil de un consenso mejor o distinto.

69. Nadie ignora que las Naciones Unidas y las principales organizaciones de su sistema fueron creadas al final de la segunda guerra mundial para responder a las esperanzas que suscitaba la victoria de los aliados en la institución de un nuevo orden mundial a estabilizar una situación de paz. Todo el mundo conoce los textos idealistas en que la Carta y otras constituciones expresaron esta visión de las cosas. Pero el hecho de que nadie se niegue a suscribir estos ideales oculta con excesiva frecuencia que el tipo de consenso que existe en el mundo está muy alejado de esas declaraciones. En los países democráticos, el elector medio no confunde las promesas electorales y los medios que se proponen para cumplirlas. Ahora bien, todo se pasa como si, en el caso de las organizaciones mundiales, un sentido crítico embotado no permitiese este tipo de distinción.

70. Así, se cree o se pretende creer que la función principal de una organización mundial consiste en la gestión de actividades que, para poder ser efectuadas correctamente exigirían un grado de consenso que dista mucho de existir entre los Estados miembros. Hay que disipar esta confusión fundamental y permanente. No es sencillamente posible administrar en común unas

actividades acerca de las cuales no hay consenso. La función normal de una Organización mundial es, pues, esencialmente la búsqueda sumamente difícil de un consenso mejor o distinto a fin de permitir progresar en la dirección de los ideales lejanos enunciados en las cartas y las constituciones.

Funciones de gestión y funciones de búsqueda de consenso

71. Hay que tener presente en el espíritu esta idea sencilla para comprender lo que se trata de hacer, a menudo de manera extraña, en el sistema de las Naciones Unidas. Como lo ha demostrado este capítulo, el observador encuentra múltiples obstáculos para comprender lo que ve. La descentralización excesiva, la complejidad de las estructuras de las secretarías y del mecanismo intergubernamental, el carácter específico de cada uno de los organismos, la complejidad de las relaciones entre el sistema y los gobiernos, las dificultades de coordinación, la importancia exagerada de los problemas internos, la mediocridad media de los productos, la insuficiencia de las calificaciones de una parte importante del personal, la falta de un sistema de evaluación de resultados, la falta de realismo de las resoluciones y de los documentos descriptivos de los programas, el fraccionamiento excesivo de las actividades, todo ello contribuye a impedir una visión clara de lo que es y lo que hace el sistema de las Naciones Unidas.

72. Hace falta, pues, un hilo de Ariadna para salir de este laberinto. Sólo puede proporcionarlo la relación que existe entre los diversos tipos de actividad y el grado de consenso existente entre los Estados Miembros en las diversas esferas. Esta idea simple permite apartarse de las descripciones tradicionales por organización, por sector o por programa, y darse cuenta de que la Organización mundial de que disponemos es en realidad la superposición de cuatro conjuntos muy diferentes.

73. El primer conjunto es el único en que se encuentran realmente actividades de gestión: se trata de aquellas esferas sumamente limitadas en que existe un consenso. Cabe incluir en ellas:

- las actividades humanitarias, en particular en favor de los refugiados, administradas por el OOPS para los refugiados de Palestina (gestión de los servicios de enseñanza, de salud y de socorro o de ayuda social) o por el Alto Comisionado para los refugiados de todos los países (protección, acogida, alojamiento, salud, socorro) 27/;

Hace falta un hilo de Ariadna para salir del laberinto:

... este hilo es la relación entre el tipo de actividad y el nivel de consenso.

- las actividades normativas, de recopilación y distribución de información, de cooperación funcional y de normalización técnica en las esferas de los transportes, telecomunicaciones, meteorología, estadística y ciertos aspectos de la salud. Estas actividades se desarrollan esencialmente en los pequeños organismos técnicos (OMM, UPU, UIT, OACI, OMI, OMPI) y en la OMS (colaboración internacional en la ofensiva contra ciertas enfermedades, establecimiento de normas farmacéuticas, información epidemiológica, establecimiento de un reglamento sanitario internacional). Es posible descubrir algunas de estas actividades en la UNESCO (establecimiento de un sistema mundial de información científica, en las Naciones Unidas y en todos los grandes organismos por lo que respecta a la recopilación de información estadística, y en la Comisión Económica para Europa por lo que respecta a algunas actividades de normalización a nivel regional.

Las actividades de gestión representan el 20% de las actividades totales del sistema.

74. Un cálculo rápido permite darse cuenta de que todo esto representa aproximadamente el 20% del total de los gastos del sistema (7% para las actividades de cooperación funcional y 13% para asistencia a los refugiados). A menudo, es difícil trazar la frontera entre estas actividades y todas las demás, en la medida en que, en las esferas en que el consenso es mucho más limitado, hay también escasez de investigación, de difusión de información o de debates sobre las normas que podrían tenerse en cuenta. Es posible sin embargo superar esta dificultad sin demasiados problemas.

75. Todas las demás actividades de la Organización mundial se sitúan en esferas en que el consenso es muy débil o incluso claramente opuesto a las misiones confiadas a la Organización. Se trata esencialmente:

... todas las demás se sitúan en la esfera en que el consenso es muy débil: paz y seguridad, desarrollo, foro de debates y negociaciones.

- de la búsqueda de la paz y la seguridad,
- de una contribución al desarrollo,
- de la organización de un foro de debates, de investigación y de negociaciones sobre algún aspecto concreto (derechos humanos, derecho internacional, etc.).

En este caso ya no se trata de "gestión". Sólo en el último caso reconoce la institución claramente que está a cargo de las negociaciones. Pero la búsqueda de los dos primeros objetivos -la paz y el desarrollo- tampoco es más que una búsqueda difícil de una comprensión común de los problemas. En los tres casos, el análisis de los métodos y de las estructuras utilizadas para alcanzar los objetivos es lo que permitirá comprender por qué y cómo se impone hoy día una revisión fundamental de los conceptos en que se basa la Organización mundial.

Capítulo IV

LA BUSQUEDA DE LOS TRES OBJETIVOS PRINCIPALES

76. El examen de los tres principales objetivos no conduce en todos los casos a las mismas conclusiones: cada problema tiene su carácter específico y las estrategias adoptadas para resolverlos tienen características propias. Pero en los tres casos, no es difícil poner en evidencia el carácter anticuado y caduco de las instituciones y su inadaptación a los problemas del mundo moderno.

Seguridad colectiva y búsqueda de la paz

77. El sistema de seguridad colectiva y de búsqueda de la paz ofrece ciertamente el caso más claro de empresa sin esperanza, en la medida en que el tipo de consenso existente en el mundo no tiene ninguna posibilidad de ser modificado con los métodos utilizados en las Naciones Unidas. Es sabido que la Organización sigue dos métodos distintos: el "mantenimiento de la paz" y las negociaciones con miras al "desarme". Los medios a su disposición son sumamente limitados:

- Un Consejo de Seguridad de 15 miembros (5 de ellos permanentes) representados por embajadores (no ministros) y al que el Artículo 24 de la Carta confiere "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales", y los Capítulos VI y VII confieren los poderes necesarios para intervenir con miras al "arreglo pacífico de controversias" y para actuar "en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Los Artículos 41 y 42, en particular, le permiten adoptar sanciones económicas o militares.
- El propio Secretario General, que en virtud del Artículo 99 puede en particular "llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".
- Unos servicios de secretaría asegurados por los departamentos políticos de las Naciones Unidas con efectivos muy modestos (unos 200 funcionarios del cuadro orgánico).
- El Comité y la Comisión de Desarme, la Asamblea General y sus Comisiones políticas (Primera Comisión y Comisión Política Especial) 28/.

El examen de los métodos de investigación de los tres principales objetivos demuestra el carácter caduco de las estructuras.

La búsqueda de la paz es el caso más claro de empresa sin esperanza.

En materia de seguridad, el consenso se refiere a la necesidad de que cada país organice su defensa nacional y a la tolerancia de cualquier forma de violencia, a excepción del uso de las armas nucleares.

Las relaciones internacionales se caracterizan hoy día:

- por unas relaciones pacíficas duraderas entre las Potencias europeas e incluso entre los países occidentales;
- por la coexistencia pacífica entre el Este y el Oeste...

78. Ahora bien, en estas dos esferas, el tipo de consenso que existe en el mundo es bien conocido: cada país piensa que su seguridad descansa en su ejército, en el nivel de sus armamentos, en su determinación para defenderse contra cualquier agresor, y en sus alianzas. Además, existe un acuerdo general en torno a la idea de que el uso de las armas nucleares debe evitarse, pero que todas las demás formas de violencia son tolerables. Las consecuencias institucionales de esta apreciación de los problemas son que los presupuestos militares representan aproximadamente del 10 al 15% de los gastos públicos en todos los países y que se mantiene permanentemente en pie de guerra a varias decenas de millones de soldados profesionales.

79. El análisis de los riesgos existentes se basa en la experiencia histórica de las agresiones y las guerras. El espíritu de defensa de cada nación constituye el aglutinante de la unidad nacional. Los cambios ocurridos en el mundo desde finales del siglo XIX no han alterado profundamente ni las estructuras mentales ni las políticas militares. El desarrollo del espíritu científico y la generalización de la educación primaria y secundaria en la mayoría de los países industrializados no han contribuido a aumentar la racionalidad de las competencias políticas. La experiencia ha demostrado únicamente que, al hacerse más científica, la guerra se hace más horrible. En otros términos, contrariamente a las esperanzas que animaban a los redactores de la Constitución de la UNESCO, el auge de la "ilustración" no ha conseguido disminuir el riesgo de guerra. La multiplicación del número de Estados a partir de los años 60 no ha hecho más que multiplicar el número de ejercicios nacionales.

80. En cambio, la importante transformación ocurrida desde 1945 en las relaciones internacionales ha modificado profundamente la geografía de los problemas de la seguridad. En tanto que la primera y la segunda guerras mundiales tuvieron por origen conflictos entre Potencias europeas, que continuaban una tradición milenaria, hoy día se ha establecido en Europa occidental una situación de cooperación económica e institucional tan avanzada que la posibilidad de conflicto armado entre los países de esta parte del mundo resulta difícilmente imaginable. Existen también relaciones pacíficas duraderas entre el conjunto de los países occidentales. La aparición y el desarrollo del armamento nuclear, al aumentar los riesgos de un conflicto que, podría incluso llegar a provocar la destrucción total de los beligerantes, han creado un equilibrio del terror, institucionalizado hoy día en las negociaciones periódicas sobre el control de los armamentos entre las dos superpotencias. De ello resulta una coexistencia pacífica entre el Este y el Oeste. Así, desde 1945, los conflictos armados se han localizado en las zonas menos desarrolladas del planeta. Estos conflictos han sido de cuatro tipos principalmente: los debidos a la colonización, los resultantes de insurrecciones o guerras civiles; en el interior de muchos Estados, las intervenciones militares de los países desarrollados en los países en desarrollo y las guerras entre países en desarrollo.

§1. Los problemas a los que ha tenido que hacer frente el Consejo de Seguridad se han situado, pues, en los países del tercer mundo: Oriente Medio, Chipre, subcontinente indopakistaní, Congo, Corea, Afganistán, Camboya, Viet Nam, etc. No es éste el lugar para resumir la historia de las intervenciones del Consejo. Baste señalar que, en conjunto, la idea recogida en la Carta a través de la institución del derecho de veto, de que el mantenimiento de la paz podría asegurarse con un directorio de las grandes Potencias, constituido por los cinco miembros permanentes, no ha evitado las numerosas guerras ocurridas desde 1945. Esta situación no ha hecho más que agravar dramáticamente las diferencias entre los habitantes de los países desarrollados y los de los países en desarrollo: la inseguridad y la guerra se han reservado a los pueblos más desfavorecidos.

§2. Las disposiciones de los Artículos 41 y 42 de la Carta no se han aplicado prácticamente 29/. El arreglo pacífico de las controversias y el mantenimiento de la paz se han limitado, pues, a:

- la identificación de los raros problemas en que los principales países han aceptado dejar a la Organización desempeñar una función, incluida la organización y despliegue en ciertos casos de "fuerza de mantenimiento de la paz" (en particular en el Congo, Oriente Medio y Chipre);
- la búsqueda por el Secretario General de oportunidades para proponer sus buenos oficios: intervenciones morales, llamamientos a los buenos sentimientos y tentativas de negociaciones preventivas;
- finalmente, la adopción de resoluciones por el Consejo de Seguridad, cuyo efecto es a menudo limitado*.

Estos resultados, que demuestran que la Organización tiene cierto margen político de acción, son mucho menos insignificantes de lo que se cree generalmente, en la medida en que resultan paradójicos. Los secretarios generales sucesivos y sus colaboradores políticos han utilizado de manera notable un instrumento inadaptado y han reflexionado detenidamente sobre las causas de la ineficacia y los medios para remediarla.

* El Secretario General de las Naciones Unidas, en su memoria sobre la labor de la Organización en 1982, escribe a este respecto: "Existe en las Naciones Unidas la tendencia a que los gobiernos procedan como si con la aprobación de una resolución sobre un tema quedaran eximidos de cualquier otra responsabilidad al respecto... La mejor resolución que pueda aprobarse tendrá escasos efectos prácticos si los gobiernos de los Estados Miembros no la complementan con el apoyo y las medidas apropiadas".

... el desarrollo de los conflictos armados en el tercer mundo.

Las intervenciones del Consejo de Seguridad, aunque muy limitadas,...

... demuestran que la Organización tiene cierto margen político de acción.

El Secretario General ha propuesto que se dé al Consejo un papel preventivo.

Pero esta sugerencia no ha recibido ningún aliento.

La vida del desarme sólo ha conseguido resultados marginales.

83. La idea de que si se perfeccionasen los métodos o los mecanismos del Consejo de Seguridad éste podría ser más eficaz, ha sido compartida no sólo por los partidarios ingenuos del "reforzamiento de las atribuciones" de las Naciones Unidas. Los diplomáticos más veteranos han considerado seriamente que se trataba de una vía digna de ser explorada. Se ha advertido así, por ejemplo, que el Consejo no intervenía generalmente más que después de haberse desencadenado los conflictos y, naturalmente, la idea de que sus intervenciones eran ineficaces por ser demasiado tardías ha parecido digna de un examen serio.

84. El actual Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Pérez de Cuéllar, en su primera memoria sobre la labor de la Organización en 1982, ha señalado a la atención sobre este problema y ha desarrollado la idea de que las Naciones Unidas podrían desempeñar una función positiva. A su juicio, "los gobiernos podrían ayudar activamente a fortalecer el sistema prescrito en la Carta de muchas maneras. Uno de los medios para hacerlo sería el uso más sistemático del Consejo de Seguridad, sin dejarlo como recurso de último minuto. Si el Consejo pudiera vigilar activamente las situaciones peligrosas y, de ser necesario, iniciar conversaciones con las partes antes de que se llegara al punto de la crisis, a menudo podría ser factible desactivarlas en las primeras etapas y evitar que degeneraran en la violencia".

85. Esta sugerencia de dar a las Naciones Unidas un papel preventivo, en particular haciendo "más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto" 30/, así como las demás ideas para mejorar los procedimientos o métodos que permitan al Consejo de Seguridad desempeñar su función más eficazmente, parecen no haber recibido ningún aliento real. No obstante no debe desalentarse la continuación de los esfuerzos técnicos en esta esfera, tanto más cuanto que aunque nadie puede predecir la evolución del clima político mundial, cabe imaginar, sin gran riesgo de error, que su mejoramiento permitiría al Consejo de Seguridad ser más eficaz.

86. La otra vía utilizada en la búsqueda de la paz es la del "desarme". Aunque las negociaciones sobre este problema comenzaron y dieron lugar a la firma de convenios mucho antes de la creación de las Naciones Unidas 31/, los escasos resultados que pueden citarse en su activo sólo representan reducidas limitaciones del tipo de armamentos 32/ o de los ensayos para la fabricación de las armas nucleares 33/, o se refieren a zonas geográficas relativamente protegidas 34/, o finalmente constituyen una tentativa de las Potencias nucleares para mantener su monopolio 35/. El conjunto de estos esfuerzos, sin duda meritorios, sólo pueden considerarse como algo marginal, habida cuenta de lo que se ha conseguido y de lo que se pretendía. La carrera de armamentos ha proseguido imperturbablemente desde 1945. Ha hecho aumentar los gastos militares a las cifras que

indicamos en el párrafo 23 supra. Ha permitido pasar de 5 artefactos nucleares en 1945 a 60.000 hoy día y seguirá aumentando la capacidad de destrucción de la humanidad. Habida cuenta del tipo de consenso descrito en los párrafos 71 y 72 supra, no parece que haya motivos de pesimismo. En estas condiciones, la vía del desarme no puede ofrecer una esperanza seria de un cambio positivo.

§7. Lo que cabe recordar del conjunto de actividades de las Naciones Unidas en favor de la búsqueda directa de la paz es que los métodos utilizados -"mantenimiento de la paz" o "desarme"- tienen pocas probabilidades de llegar a resultados significativos en tanto que el clima político y el tipo de consenso sobre el mantenimiento de su seguridad por los distintos Estados sigan siendo lo que son. El logro de la paz debería, pues, buscarse principalmente por otros medios y en particular a través del desarrollo y la cooperación económica, que puede a largo plazo contribuir a la modificación de las concepciones de los intereses nacionales y de las actitudes en cuanto a los medios de asegurar la seguridad. No se trata de una conclusión nueva: la propia Carta preconiza esta vía de desarrollo de las relaciones amistosas y de la cooperación internacional. Toda la reflexión en torno al "funcionalismo" 36/ y la "integración" 37/ apunta en este sentido. En cambio, lo que podría ser más nuevo y debería considerarse con la mayor atención es la posibilidad de invertir en las Naciones Unidas el orden actual de prioridades entre la búsqueda directa y la búsqueda indirecta de la paz.

§8. Toda la atención de la opinión pública, de los diplomáticos, de las instituciones y de los Estados se centra hoy día en la búsqueda directa, es decir en la solución de los conflictos en curso, en otras palabras en la actualidad inmediata. Hay razones para ello. Un disturbio en el que mueren 50 personas o una guerra en la que mueren 500.000 tienen más posibilidades de atraer la atención de los medios de comunicación que los progresos de las negociaciones comerciales o que el desarrollo de relaciones económicas entre diversos países, que a largo plazo contribuyen más a la edificación de la paz que los esfuerzos de negociación sin resultados. El colocar en el primer plano de las preocupaciones de la opinión, de los gobiernos y de la propia Organización mundial los métodos de edificación de la paz a largo plazo y el estudio de la solución de los problemas económicos y sociales que permiten llevar a cabo esta edificación, representa pues una reconversión intelectual e institucional considerable. Y, sin embargo, la esperanza real de mantener la paz, en particular para los países en desarrollo, únicas víctimas directas de la situación actual, sólo existe por esta vía. En el resto del presente informe trataremos de precisar en qué podrían consistir los cambios metodológicos e institucionales necesarios para permitir la búsqueda progresiva de otro tipo de consenso en esta esfera. Pero antes de precisar las orientaciones es indispensable examinar cómo trabaja hoy en día la Organización mundial en sus otras esferas de acción.

Hay que invertir el orden de prioridades entre la búsqueda directa e indirecta de la paz. Se trata de una reconversión considerable.

La acción en favor del desarrollo

89 El tipo de consenso que existe en el mundo en materia de desarrollo es más complejo de definir que en materia de seguridad. Las ideas acerca de las estrategias del desarrollo son, como todo el mundo sabe, sumamente diversas y siguen siendo objeto de oposición y evolución. Todavía seguirán discutiéndose durante mucho tiempo los méritos respectivos de la planificación, de la industrialización, de la prioridad de la agricultura o a tal o a cual sector, de las estrategias alimentarias, de los polos de desarrollo o del enfoque por la base, del elitismo o de la generalización de la educación, de la integración en la economía mundial, favoreciendo las exportaciones, o de la "desvinculación" y del desarrollo endógeno. El concepto mismo de desarrollo se usará de manera diferente según que se imagine en forma de generalización del modelo occidental o se piense en la preservación y enriquecimiento de las culturas existentes.

90 Este gran debate metodológico que ocupa el primer plano no debe ocultar, sin embargo, el marco político y sociológico en que se desarrolla y que determina esencialmente el tipo de consenso existente (ahora bien), sus dos elementos fundamentales son por una parte el principio de que cada país es responsable de su desarrollo y por otra el fenómeno conflictivo de las zonas de influencia. Estos dos fenómenos de naturaleza diferente y aparentemente contradictorios se complementan para crear una situación que difícilmente se presta a la aceleración del desarrollo de las zonas pobres del planeta.

91 La responsabilidad individual de cada país en cuanto a su desarrollo es una consecuencia directa de la noción de soberanía nacional. Los Estados tienen tanto más apego a este principio cuanto más reciente es su independencia y se sienten amenazados por toda tentativa que pueda asimilarse a un retorno al colonialismo. Pero la contrapartida política es evidentemente el sentimiento de falta de responsabilidad directa de los países industrializados ante las situaciones de pobreza o de miseria y las calamidades sociales más diversas con que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo. En lugar de ser un problema para la comunidad internacional las situaciones de este tipo son hoy día problemas nacionales. Los países ricos calculan el monto de las contribuciones de ayuda que deben aportar según el grado de emoción que experimentan sus opiniones públicas.

Zonas de influencia y fraccionamiento de la ayuda bilateral

2. Esta situación no impide en modo alguno el mantenimiento o desarrollo de zonas de influencia que han sustituido a los imperios coloniales aunque sin abarcar exactamente las mismas zonas geográficas. Estas zonas son, en efecto, el resultado de la acumulación de varios fenómenos:

- el mantenimiento de lazos políticos, económicos, culturales y a veces militares entre los antiguos países colonizados y sus metrópolis, lazos que con frecuencia se han institucionalizado de manera flexible (Commonwealth, etc.),
- el desarrollo de alianzas militares o de relaciones de lealtad entre algunos países en desarrollo y cada una de las dos superpotencias, con diversos matices según el poderío o importancia de los países interesados,
- el desarrollo de vínculos económicos entre los países industrializados que no han tenido imperios coloniales y diversos países en desarrollo, mediante ayudas bilaterales y el establecimiento de relaciones económicas privilegiadas,
- la superposición, por último, a estas iniciativas bilaterales, de iniciativas multilaterales de ayuda económica, como la que facilita la Comunidad Económica Europea a través de los acuerdos de Lomé.

3. Estos sistemas de ayuda tienden ante todo a crear vínculos de dependencia política entre donantes y beneficiarios. Tanto si se trata de donativos en efectivo como en especie (suministro de armas, de trigo o pago de sueldos del personal docente o de los expertos), de préstamos con bajo interés o de créditos bancarios a los tipos del mercado, la ayuda es ante todo un medio de influencia. En las rivalidades políticas o económicas entre los países del Norte, los países del Sur representan una baza (lo que tiene las consecuencias que hemos indicado sobre los problemas de seguridad en este hemisferio). Pero estos métodos tienen también graves inconvenientes en el plano económico. El fraccionamiento y la competencia de las ayudas bilaterales (cuyo número puede alcanzar una veintena, de las cuales una, dos, tres o cuatro, según los países, son preponderantes y una quincena menos importantes) ocasionan a los países receptores problemas difíciles de coordinación del conjunto de la ayuda exterior y de negociaciones proyecto por proyecto. El carácter "vinculado" de esta ayuda implica condiciones económicas poco favorables debido a la obligación de aceptar suministros o mano de obra de los países donantes.

Las zonas de influencia son el resultado de la acumulación de varios fenómenos.

El fraccionamiento y la competencia de las ayudas bilaterales...

... no permiten una visión coherente del problema a largo plazo.

94. Incluso para los países más pobres (por ejemplo los 25 países menos adelantados identificados por las Naciones Unidas) no se ha propuesto nunca la adopción de un sistema coherente y colectivo de ayuda a largo plazo que permita establecer planes y políticas de larga duración. Los mecanismos de los acuerdos de Lomé entre la CEE y los países ACP 38/ constituyen el único ejemplo de orientación hacia una negociación colectiva e institucional de la ayuda que por ahora no ha sido imitado fuera del marco europeo. En cuanto a los países en desarrollo más adelantados, los métodos de concesión de préstamos bancarios no han sido objeto de ningún plan: concedidos únicamente con miras a la conquista de mercados para los productores de los países industrializados, han dado como resultado la acumulación de deudas por una cuantía que resulta insostenible para la economía de muchos países deudores.

Enfoque sectorial y diferencias doctrinales

El enfoque sectorial del sistema de las Naciones Unidas aumenta la complejidad en vez de reducirla.

95. Ante esta situación, cabría pensar que la función de las Naciones Unidas y de su sistema debería centrarse sobre todo en los problemas de coordinación. Ahora bien, lo que ha ocurrido es exactamente lo contrario: el sistema de las Naciones Unidas ha desarrollado un enfoque sectorial que ha aumentado el fraccionamiento de la ayuda, ha contribuido a la complejidad actual. Al hacer intervenir en los países receptores, como hemos indicado en el capítulo anterior, entre 15 y 30 organismos suplementarios, ha complicado casi siempre la tarea de los países en desarrollo en vez de simplificarla.

96. Este fraccionamiento de las actividades no está por lo demás compensado por ninguna coordinación real ni en el plano intelectual ni en el plano metodológico e institucional. Cada una de las organizaciones tiene, en efecto, no sólo sus métodos sino también su doctrina sobre el desarrollo y sobre los objetivos que deben perseguir los países receptores. Sólo el PNUD constituye la excepción: el "Consenso" de 1970 39/ decidió confiar a los gobiernos de los países interesados la responsabilidad del establecimiento de un "programa por países" y, en la medida de lo posible, la ejecución de los propios proyectos. Pero este marco teórico no ha modificado realmente las prácticas consistentes en que cada uno de los "organismos de ejecución" proponga sus ideas y proyectos a sus ministerios técnicos correspondientes y a que se hagan la competencia entre ellos para obtener la mayor parte de los créditos asignados a cada país (es decir, de la "Cifra Indicativa de Planificación"). El sistema conduce así a dispensar al PNUD de toda concepción del desarrollo.

17. Todos los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas que administran actividades operacionales tienen en cambio su concepción particular. Se trata en general de favorecer la importancia del sector de que son responsables: la industria en el caso de la ONUDI, la agricultura en el de la FAO, la salud en el de la OMS, el control de la natalidad en el caso del Fondo para Actividades en Materia de Población. Pero a esta división sectorial viene a añadirse una división doctrinal. Así, por ejemplo, la filosofía del UNICEF que se ha basado durante mucho tiempo en el enfoque denominado de los "servicios básicos" y trataba de definir las políticas sociales para las zonas pobres, se ha concentrado actualmente en ciertos objetivos de salud de los niños de baja edad (vacunas, lactancia materna, etc.), aunque la Organización Mundial de la Salud sigue por su parte proponiendo políticas más completas en el marco de su política de "atención primaria de la salud".

18. Cada organismo trata de justificar la importancia de su sector, sin que ninguno de estos enfoques responda a un análisis económico y financiero de conjunto ni se propongan criterios para determinar las prioridades. Así, los objetivos de industrialización de la ONUDI, los de crecimiento de la producción agrícola de la FAO, las estrategias alimentarias del Consejo Mundial de la Alimentación o del Programa Mundial de Alimentos, los programas de empleo o de desarrollo de la seguridad social de la OIT, los planes de desarrollo de la educación de la UNESCO, no están integrados en ningún sistema de análisis coherente.

La credibilidad de los consejos "a distancia"

19. Estas diferencias de enfoque doctrinal, que tienen efectos desastrosos por lo que respecta a la elección de los proyectos sobre el terreno, son tal vez aún más sensibles en el caso de las "actividades de las sedes". Se trata esencialmente de estudios o investigaciones que dan lugar a la preparación de documentos, informes o publicaciones. Estos estudios se ocupan, sector por sector, de la identificación de problemas, de la definición de principios y criterios, de la recopilación y distribución de informaciones y a menudo son difícilmente separables de las actividades de apoyo a los proyectos sobre el terreno o de los debates y negociaciones. Representan la parte más importante del trabajo de las secretarías y se destinan en su mayor parte a los comités intergubernamentales o de expertos. Sus "productos" son los elementos básicos de los "programas" escritos en los presupuestos por programas o en los planes de mediano plazo cuando éstos existen.

... tanto más cuanto que cada organización tiene su propia doctrina de desarrollo.

Los consejos a distancia ofrecidos por las oficinas de las sedes...

100. Estos programas, por lo que respecta a la parte, variable pero siempre importante, relativa a los problemas de desarrollo, contienen esencialmente, como es el caso del programa de administración pública cuyos objetivos se mencionan en el párrafo 57 supra, consejos a los países en desarrollo sobre problemas técnicos determinados:

"Aconsejar y prestar asistencia a los Estados Miembros en relación con los medios más económicos de aumentar las cosechas utilizando las técnicas de isótopos y radiaciones" (presupuesto del OIEA).

"Ayudar a los Estados Miembros a mejorar la situación nutricional y alimentaria de su población" (presupuesto de la FAO).

"Ayudar a los Estados Miembros a movilizar los recursos financieros y humanos necesarios para la ejecución de proyectos de desarrollo" (plan de mediano plazo de la UNESCO, párr. 8033).

"Desarrollar y promover la utilización de los métodos de planificación de los asentamientos humanos y de procedimientos y estructuras institucionales para las zonas urbanas y rurales" (Naciones Unidas, Plan de mediano plazo para el período 1984-1989, párr. 1417).

... desde Nueva York, Viena o París... se hacen llegar a través de "productos" a menudo medicinoses y que no logran su objetivo.

Para describir lo esencial de las actividades de las sedes, en los presupuestos y planes de todas las organizaciones se utilizan casi únicamente fórmulas de este tipo: esta letanía monótona parece implicar que los servicios encargados de esos problemas tienen todos ellos un nivel de experiencia y de competencia excepcionales en las esferas en cuestión.

101. Esto significa de hecho que, en las oficinas situadas en Nueva York, Ginebra, Viena, París, Roma o alguna otra de las grandes capitales, dos o tres funcionarios del cuadro orgánico (cuyo nivel de calificación y competencia son por término medio los descritos en el capítulo anterior van a establecer para cada una de esas partidas presupuestarias informes que serán distribuidos en un órgano intergubernamental y, en el mejor de los casos, a una lista de corresponsales de los servicios públicos nacionales interesados; o que van a organizar esporádicamente algunos cursos de formación para unas decenas de personas 40/. En algunos casos estas actividades servirán para preparar una gran conferencia para la que se preparará una documentación voluminosa y a la que asistirán representantes de los servicios nacionales.

102. A falta de un sistema preciso de evaluación, es imposible determinar si estos millares de actividades sectoriales de todo tipo tienen una influencia real sobre la armonización de las normas o sobre la definición de las políticas de los Estados Miembros. El umbral de

credibilidad de estas iniciativas sólo se alcanza en ciertas condiciones, entre las que cabe citar: el grado de competencia real o reconocida de las dependencias administrativas encargadas de los programas; las cifras de ventas de publicaciones; el hecho de que la información distribuida llegue a los responsables nacionales competentes; la participación directa de estos responsables en los trabajos intergubernamentales; el interés real que presten los Estados Miembros a los problemas en cuestión. Por supuesto, el grado de eficacia dependerá también de la naturaleza de los problemas examinados: los consejos en materia de política social, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores o de las mujeres, la reforma agraria o de política de población tienen menos posibilidades de ser realmente tenidos en cuenta que los relativos a las normas técnicas forestales. A este respecto, uno de los factores más importantes es el funcionamiento del propio mecanismo intergubernamental. Cuando, por ejemplo, en una comisión cualquiera en la que deberían participar expertos en representación de los ministerios técnicos, participan de hecho los miembros de las delegaciones de Nueva York o Ginebra, es evidente que la influencia sobre las políticas nacionales tiende a reducirse, cualquiera que sea la energía con que se formulen las resoluciones adoptadas.

103. Ahora bien, como hemos visto en el capítulo II (párrafos 25 a 27), la coordinación de este conjunto no está asegurada. Esta situación es tanto más paradójica cuanto que, aunque en el momento de su creación los organismos especializados tenían como objetivo esencial la comparación de métodos, la armonización de puntos de vista y la definición de normas comunes en un sector determinado, la importancia atribuida a esa cooperación internacional se ha reducido progresivamente en beneficio de las actividades de cooperación técnica con los países en desarrollo. Cabe estimar que la mayor parte de los recursos del sistema, aproximadamente el 70%, se dedica hoy al desarrollo.

Necesidad de modificar las estructuras del sistema

104. En definitiva la causa de la inadaptación del sistema a la solución de los problemas del desarrollo estriba en la sectorialización, descentralización y fraccionamiento de sus estructuras. Si en 1945 se dio esta estructura sectorial al sistema de las Naciones Unidas, ello se debió a que se creía entonces que los problemas de cooperación internacional se resolverían mejor entre especialistas en esferas concretas que entre diplomáticos encargados de abordar problemas políticos. La idea no era falsa, pero correspondía a una situación diferente de la actual. Se trataba entonces de cooperación entre una cincuentena de Estados Miembros, algunos de los cuales se encontraban a la cabeza de imperios coloniales importantes y pretendían encargarse ellos mismos de los problemas de desarrollo de esos imperios. Hoy día, se trata del desarrollo de más de 120 países independientes, que representan las tres cuartas partes de la población del planeta, a los que habría que poder ayudar a superar su hándicap histórico y su retraso respecto de los países del Norte.

La proporción de los recursos del sistema destinada a sus actividades representa el 70% del total.

Las estructuras descentralizadas, sectorializadas y fragmentarias están inadaptadas a los problemas del desarrollo.

105 El desarrollo es un problema complejo que debe ayudar a resolver en cada país cuestiones muy diversas por su amplitud, su naturaleza o su carácter pero que visen todas ellas como rasgos comunes:

El desarrollo es un problema integrado.

- ser cuestiones concretas que exigan un conocimiento profundo de las situaciones locales, nacionales o regionales y un análisis integrado de todos esos aspectos,
- exigir opciones políticas a largo plazo por consiguiente la determinación de prioridades,
- tropezar con una insuficiencia de recursos de todo tipo y una multiplicidad de necesidades y dificultades.

Es preciso recurrir a las estructuras de las mismas del sistema

106 Los países intermedios tendrán que recurrir al foro mundial capaz de facilitar la coordinación, de ayudar a encontrar soluciones a largo plazo de aportar ayudas urgentes. El sistema de las Naciones Unidas con sus recomendaciones divergentes y contradictorias de organismos cuya acción debe coordinarse con el tema de ayudas multilaterales de ayuda para resolver sus problemas financieros a largo plazo. Parece pues evidente que el foro es el más adecuado para estructurar una serie de acciones

El foro mundial

La estructura de las negociaciones que ofrece el foro mundial actual no está adaptada a los problemas del mundo moderno...

107. Los problemas relativos al "foro mundial" son de naturaleza inherentemente distinta a los de la cooperación al desarrollo. La no se trata aquí de establecer el marco de negociaciones sino de solicitar para tratar de alcanzar unos resultados más ambiciosos y más fácilmente accesibles. Se trata de evaluar el marco actual en que la Organización se esfuerza por coordinar y facilitar directamente la cooperación con consenso mundial que con tiene. En otras palabras puedo decir que la Organización aborda aquí de frente la cuestión esencial de cómo desempeñar. es preciso preguntarse si está decidida a aceptar la tarea de hacerlo, si los resultados que se han obtenido son satisfactorios o insatisfactorios; si la Organización dispone de un mecanismo de órganos de reflexión y de identificación de los problemas y del marco de negociaciones que necesita un mundo moderno.

108. Las respuestas a estas preguntas sólo pueden ser negativas: Los mecanismos de negociación no pueden identificarse fácilmente ni son separables del resto de las actividades en el marco de los programas sectoriales. El sistema actual no es un sistema coherente. Los resultados obtenidos sólo se refieren a algunas esferas limitadas y no representan progresos importantes en el sentido de la cooperación del consenso mundial. Esta situación obedece a razones políticas

bien conocidas pero que no explican todo. En realidad, es la estructura de negociaciones que ofrece la Organización Mundial la que no se adapta a los problemas del mundo moderno.

109. Sin duda hay que señalar que toda negociación multilateral y, a fortiori, la negociación a nivel mundial, tiene características específicas y limitaciones inherentes y que, en particular:

- favorece casi inevitablemente el enfoque ideológico en perjuicio de un enfoque más técnico. Puesto que una de las funciones de un "foro mundial" consiste en permitir a las diversas "concepciones del mundo" enfrentarse y eventualmente tratar de encontrar un terreno de compromiso, no hay en ello nada de sorprendente. Pero la importancia de este factor desconcierta a veces no sólo al observador profano sino también a los propios negociadores;
- exige un trabajo previo considerable de identificación de los problemas negociables antes de poder comenzar una negociación. Este trabajo de identificación es complejo y tropieza con dificultades culturales, técnicas, ideológicas y semánticas; a menudo no concluye hasta que se llega a un primer acuerdo sobre un concepto; no debe, pues, sorprender que implique numerosas tentativas de formulación, a veces algo torpes y que sea una fuente de verbalismo;
- finalmente, la negociación entre 160 posibles participantes presenta dificultades técnicas específicas aparte de las relacionadas con la dimensión de las salas de reunión o la organización de la interpretación simultánea: estas dificultades se refieren a la definición de los grupos de interés, cuya composición y dimensión varían según los objetos tratados y el método de representación de estos grupos.

Teniendo presentes estas características, cabe distinguir tres categorías de actividades del sistema de las Naciones Unidas en materia de identificación de los problemas mundiales, de intercambio de opiniones y de negociaciones:

110. Los esfuerzos de negociación propiamente dichos, con miras a la adopción de convenios o tratados. Este compartimento "jurídico" incluye en particular el desarrollo del derecho internacional, del derecho del espacio y del derecho del mar, los derechos humanos y el derecho del trabajo. Los mecanismos de negociación, localizados en su mayor parte en las Naciones Unidas, son aquí sumamente variados: consisten ya sea en comisiones especializadas, cuyo número de miembros varía en general de 30 a 50: Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Empresas Transnacionales, órganos

... incluso si las negociaciones a nivel mundial tienen sus limitaciones específicas.

El foro comprende tres categorías de actividades:

- el compartimento jurídico (de derecho internacional, derechos humanos)...

2. Trámites del Consejo Económico y Social; Comisión de Desarrollo Internacional, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Órganos auxiliares de la Asamblea General: ya sea en órganos especiales creados por la Asamblea General: Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, Comisión de los Fondos Marinos (en 1969), Comité Ad Hoc para la elaboración de una convención internacional sobre la toma de rehenes; ya sea en grandes conferencias internacionales, como la Conferencia sobre el Derecho del Mar que trabajó de 1973 a 1982. Al margen de las Naciones Unidas hay que mencionar la Conferencia de la OIT por lo que respecta a las convenciones sobre el derecho del trabajo;

el diálogo
Norte-Sur

111. ... y las discusiones económicas, políticas y sociales sobre las relaciones entre países industrializados y países en desarrollo, que cabe reagrupar bajo el epígrafe "diálogo Norte-Sur". Este diálogo, que gira sobre todo en torno a la filosofía política, se prosigue prácticamente en todos los órganos intergubernamentales del sistema, pero principalmente en la Junta de Comercio y Desarrollo, en las conferencias de la UNCTAD en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General.

los trabajos de
de identificación de
de problemas
sociales

112. ... los trabajos de identificación de problemas mundiales respecto a los cuales no se trata todavía de negociar sino solamente de reconocer juntos la existencia de los elementos de una problemática común a todos los países, sin verse por ello la pretensión de superar la etapa de análisis. Estos problemas se tratan a todos los niveles; prácticamente en todos los programas de todas las organizaciones hay una parte de investigación e identificación de este tipo. Sin embargo sólo ciertos problemas se destacan progresivamente de todo este conjunto y del índice universal de materias que hemos descrito en el capítulo II, problemas que se identifican gradualmente por estimarse que pueden conducir a posibles debates sobre la convergencia de políticas nacionales o sobre la negociación de normas comunes. Así las cuestiones del medio ambiente, de población, ciertos problemas sociales, los problemas económicos y monetarios se encuentran en diversas fases de identificación en el foro mundial.

113. El examen de los resultados obtenidos desde hace 40 años por este conjunto de mecanismos demuestra que suministrar algunos elementos de lo que podría llamarse una "problemática mundial" y que permiten esbozar el posible marco de un "espacio político mundial" 41/. Pero sólo se refieren a algunos de los problemas que se plantean hoy día a escala del planeta; permiten sobre todo medir el camino que queda por recorrer e identificar las dificultades que quedan por superar.

Algunos ejemplos de negociaciones. Descolonización y derecho internacional

114. Entre el final de los años 50 y el comienzo de los años 70, el mundo vivió una transformación política importante. La carta política del mundo se modificó completamente con la aparición de una cincuentena de Estados nuevos en Africa, Asia, el Caribe y el Pacífico. Las Naciones Unidas contribuyeron a esta operación en forma positiva que, aunque no permitió evitar algunos conflictos armados graves, limitó ciertamente su número. El éxito de la ofensiva anticolonialista que se desarrolló en el marco de la Organización mundial se debió a dos fenómenos:

- el hecho de que las dos mayores Potencias mundiales mostraron una actitud favorable,
- la coincidencia que existía entre los intereses de los pueblos colonizados y los grandes principios relativos a los derechos humanos y al derecho de los pueblos a la libre determinación, reconocidos por Occidente y ya utilizados políticamente en Europa y en otras partes del mundo en el siglo XIX para el establecimiento de nuevos Estados-naciones.

En el presente caso, los esfuerzos de la Organización fueron acompañados de una transformación del consenso mundial que reflejó una nueva relación de fuerzas caracterizada, en particular, por la decadencia económica y política de las antiguas grandes Potencias europeas.

115. A este importante resultado vino a añadirse el de las negociaciones sobre el derecho del mar; estas negociaciones permitieron completar la definición de los límites territoriales de la soberanía de los Estados y comenzaron a dar un contenido concreto a la noción de "patrimonio común de la humanidad". Por lo demás, las convenciones patrocinadas por las Naciones Unidas en la esfera del derecho internacional, se refieren más a lo que podría calificarse de "consolidación de lo adquirido": por ejemplo, los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (Convenciones de Viena sobre el derecho de los tratados y sobre la sucesión de Estados) y los de la Comisión para el Derecho Mercantil Internacional (ventas internacionales de mercancías, pagos internacionales, arbitraje en materia de derecho mercantil internacional, Convenio sobre el Transporte Marítimo, etc.). El estatuto de la Comisión de Derecho Internacional habla de "codificación y desarrollo" de este derecho; al parecer las dos comisiones de juristas han preferido en conjunto codificar o, en rigor, precisar detalles de las normas ya admitidas más que desarrollar verdaderamente el derecho.

El éxito de la contribución de las Naciones Unidas a la descolonización se debió a la nueva relación de fuerzas.

Los resultados obtenidos en relación con el derecho del mar han confirmado esta evolución.

Los derechos humanos

116. En cambio, los esfuerzos desplegados en las esferas de los derechos humanos y del derecho del trabajo representan un primer intento de ofrecer el marco general de una problemática mundial. Se trata de un intento de origen occidental y liberal, que implica esencialmente un enfoque jurídico. Este intento dio lugar en los primeros años de las Naciones Unidas a la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, que se completó con dos pactos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (este último complementado por un Protocolo Facultativo), aprobados por la Asamblea General en 1966. El conjunto normativo propuesto comprende dos partes distintas que corresponden al título de cada uno de los protocolos:

- una que trata de la libertad y la seguridad de la persona, la prohibición de la esclavitud, la tortura y todo trato inhumano o degradante, la prohibición de toda detención arbitraria, el derecho a ser reconocido por la ley, el derecho a un juicio equitativo y público, el derecho a la nacionalidad, a la propiedad personal, a la libertad de conciencia, el derecho de reunión y asociación, etc.
- la otra relativa a los derechos sociales, económicos y culturales.

Los esfuerzos relativos a los derechos humanos fructifican en dos aspectos, por una parte los derechos civiles y políticos, por otra los derechos económicos, sociales y culturales.

117. Estos últimos se describen en la Declaración Universal como los derechos a la seguridad social, al trabajo, al descanso y al disfrute del tiempo libre, a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, a la educación, a la participación en la vida cultural de la comunidad. Los derechos de los trabajadores, que son objeto de numerosos convenios de la OIT, comparten a la vez el aspecto civil y político y el aspecto económico y social de los derechos humanos. Este aparato jurídico se completó con diversas convenciones y declaraciones relativas en particular a la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Declaración de 1963 y Convención de 1965), a la represión y castigo del crimen de apartheid, a los derechos específicos de la mujer (eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), a los derechos del niño, a la protección de la mujer y el niño en tiempo de guerra, a la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa... Finalmente prosiguen las investigaciones sobre las medidas relativas a la protección de las minorías, el derecho al desarrollo, el impacto de la ciencia y la tecnología sobre los derechos humanos.

118. Todo este esfuerzo de definición, de formulación, de conceptualización y de establecimiento de un mecanismo jurídico se ha completado con procedimientos de lucha contra las violaciones de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de

Discriminaciones y Protección a las Minorías han establecido numerosos grupos de trabajo para examinar e incluso inspeccionar la situación de los derechos humanos en diversos países. De este modo se ha ejercido una presión moral, relativa únicamente a los derechos civiles y políticos, sobre diversos gobiernos y esta presión se ha sumado a las presiones constantes de un gran número de organizaciones no gubernamentales.

119. Los resultados concretos han sido limitados. No obstante, la situación es muy diferente por lo que respecta a cada uno de los dos aspectos principales. En materia de derechos civiles y políticos, casi todos los gobiernos han reconocido oficialmente los principios proclamados. De este modo se han hecho más difíciles en algunos casos las violaciones sistemáticas de estos derechos. Subsiste por supuesto un margen de hipocresía tanto por parte de los gobiernos cuyos regímenes se oponen al reconocimiento de esos derechos como por parte de los países que aplican estos principios en su territorio pero prefieren cerrar los ojos ante lo que ocurre en los países que no los respetan, a fin de proteger intereses comerciales o alianzas políticas. En materia de derechos económicos y sociales, el reconocimiento, en la Declaración o en los Pactos, del derecho a la educación, al trabajo, al descanso, a la seguridad social, no han tenido ninguna consecuencia práctica. Al no existir un sentimiento suficiente de solidaridad mundial para poder adoptar las medidas económicas y sociales que permitiesen hacer respetar estos derechos, en esta esfera no se ha pasado de la hipocresía y el verbalismo. No es muy probable que la simple repetición de la existencia de esta categoría de derechos conduzca a una modificación del tipo de consenso mundial que existe a este respecto. Sin embargo, hay que reconocer que la Organización Internacional del Trabajo, al adoptar numerosas convenciones y recomendaciones, ha conseguido un principio de influencia sobre la aplicación de algunos de los derechos económicos y sociales.

El diálogo Norte-Sur

120. Los esfuerzos de edificación del nuevo orden económico internacional han representado la otra gran tentativa, procedente esta vez del Grupo de los 77, para proporcionar otro marco de conjunto a una problemática mundial. El enfoque ha sido aquí más económico que en el caso de los derechos humanos, pero sigue siendo esencialmente normativo. Lo que se ha calificado de diálogo Norte-Sur, continuación de la ofensiva de descolonización se desplazó, a partir del momento en que los pueblos colonizados obtuvieron en su gran mayoría la independencia, del plano de los problemas puramente políticos al de las relaciones económicas. Es sabido que este diálogo se estableció a partir de las reivindicaciones de los países en desarrollo, fundadas principalmente en un análisis de la responsabilidad de los países desarrollados en general y de las Potencias coloniales en particular en cuanto al empobrecimiento del tercer mundo,

Se ha ejercido una presión moral sobre los gobiernos en relación con los derechos civiles y políticos...

En cuanto a los derechos económicos y sociales, no se ha pasado del verbalismo.

El nuevo orden económico internacional representa una segunda tentativa de dar un marco de conjunto a una problemática mundial...

... basada en los dos principios fundamentales de la igualdad soberana de los Estados y del deber de cooperar.

Se han encontrado las mismas dificultades que en el caso de los derechos humanos.

y en una crítica de las relaciones de dominio que, a través del mecanismo de los mercados, conducen a un trato desfavorable de los países en desarrollo en la distribución de las riquezas económicas. Son de todos conocidos los análisis que se han realizado sobre la necesidad de estabilizar los precios de las materias primas, de organizar una mejor división del trabajo en el plano internacional para facilitar la industrialización de los países en desarrollo, sobre la transferencia de tecnologías, sobre la necesidad de reorientar las corrientes monetarias y financieras y en particular de fijar en un porcentaje preciso el monto de la asistencia oficial para el desarrollo debida por los países industrializados, sobre las condiciones de utilización del patrimonio común de la humanidad, sobre el establecimiento de un código de conducta para las empresas transnacionales, sobre la organización de la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo, etc.

121. Esta construcción filosófica y política se ha traducido en numerosas declaraciones y resoluciones, algunas de las cuales son conocidas 42/. El conjunto ha sido analizado desde una perspectiva jurídica por el profesor Abi-Saab 43/ sobre la base de los dos principios más fundamentales del derecho internacional contemporáneo: la igualdad soberana de los Estados y el deber de cooperar; el primero incluye el derecho de los Estados a elegir su sistema económico, la soberanía permanente sobre los recursos naturales, el principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales; el segundo, los cinco principios de trato preferencial, estabilización de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, derecho de todo Estado a aprovechar los beneficios de la ciencia y la tecnología y derecho de los países en desarrollo a recibir asistencia para el desarrollo y finalmente el principio del patrimonio común de la humanidad.

122. Esta tentativa tropezó con las mismas dificultades que en el caso de los derechos humanos: por una parte, la distancia que separa la formulación de principios de la posibilidad de aplicarlos y por otra el tipo mismo de diferencia de influencia entre el primero y el segundo aspecto de la iniciativa. Si bien la igualdad soberana de los Estados es un principio reconocido desde hace tiempo (en realidad desde los Tratados de Westfalia) en el derecho internacional, y si bien las consecuencias que se desprenden del mismo han obtenido un reconocimiento universal, aunque con muchas reservas, en cambio la construcción normativa, basada en el principio del deber de cooperar, ha sido más frágil y no ha encontrado todavía su plena justificación teórica ni menos aún una aceptación universal 44/. Esta dificultad de aceptación de las normas correspondientes a esta segunda categoría de principios ha ido acompañada de una dificultad del mismo orden en el plano de la teoría económica.

23. El diálogo Norte-Sur, que el Grupo de los 77 se ha esforzado por situar en un marco normativo repitiendo en cada ocasión los mismos principios cada año, se prosigue igualmente en otros planos, en los debates de todo tipo, en el interior y el exterior de las Naciones Unidas. Las tesis del nuevo orden económico internacional son impugnadas por los teóricos tanto de derechas como de izquierdas, los primeros señalando que sus aspectos dirigistas y protectionistas no tienen nada de nuevo y tratan de impedir el funcionamiento correcto de las leyes del mercado, los segundos explicando que los mecanismos propuestos tienden solamente a aumentar la dependencia de los países en desarrollo no beneficiando más que a una fracción ínfima de su población y sugiriendo como alternativas la desvinculación de los países pobres y de los países industrializados. Por su parte, los defensores del nuevo orden económico internacional no parecen haber explorado completamente hasta ahora la teoría económica que permitiría ofrecer en este plano una construcción tan coherente como la propuesta en el plano normativo.

24. Los países occidentales y socialistas han presentado diversos tipos de respuestas a las propuestas de los 77. En particular:

- la aceptación, pese a algunas reservas en materia de nacionalización, de la noción de soberanía y de independencia;
- la negativa a aceptar los porcentajes de asistencia oficial para el desarrollo, pese a haber sido aceptados en principio;
- la aceptación de algunas concesiones de menor importancia en materia de comercio internacional;
- recomendaciones contradictorias en cuanto a las estrategias que deberían adoptar los países en desarrollo (rigor de las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, consejos sobre política social, etc.);
- diversas propuestas encaminadas a distinguir tipologías de países y de problemas en el tercer mundo;
- políticas liberales de préstamos bancarios seguidas de restricciones cuando la insolvencia de los países deudores aparece como un problema.

25. La lógica de estas diversas actitudes no es absolutamente evidente, y cabe decir que hoy día el diálogo Norte-Sur se prosigue de diversas maneras pero no parece tener posibilidades de ir mucho más lejos si no se precisan mejor sus bases económicas.

Las tesis son impugnadas, las reacciones provocadas son poco coherentes y el diálogo no parece dar resultados.

La identificación y el debate de algunos problemas mundiales

El sistema de las Naciones Unidas no dispone de criterios precisos para identificar los problemas mundiales.

126. La Organización mundial utiliza todavía otro método para enfocar los problemas mundiales: el de la identificación de problemas relativamente concretos cuya importancia destaca para todos los países, cualquiera que sea su nivel de riqueza y su régimen político; por ejemplo sobre cuestiones identificadas en el marco del nuevo orden económico internacional: establecimiento de un código de conducta para las sociedades transnacionales o búsqueda de mecanismos de estabilización de precios de las materias primas (en particular Fondo Común); o sobre cuestiones que corresponden más especialmente a las preocupaciones de los países industrializados: crecimiento de la población mundial o problemas de medio ambiente.

127. El sistema de las Naciones Unidas no dispone de criterios precisos para definir los problemas que tienen posibilidades de ser tomados en serio por el conjunto de la comunidad internacional. La identificación de los problemas que deben ser objeto de "grandes conferencias", por ejemplo se hace sobre todo en función del índice de materias sectorial existente: industrialización, ciencia y tecnología, reforma agraria, población, la mujer, el medio ambiente, los recursos hidráulicos, etc., pero con frecuencia los temas elegidos no representan problemas realmente nuevos o no son más que medios repetitivos de insistir en las reivindicaciones del Grupo de los 77 (crecimiento de la ayuda de los países industrializados, etc.). Por ello, las grandes conferencias de este tipo desembocan con frecuencia en "programas de acción" que no corresponden pese a su título, a nada preciso y que no contribuyen a cambio alguno en las actitudes respectivas de los participantes.

Comienza a observarse un cambio de apreciación por lo que respecta al medio ambiente y la población...

128. Los raros casos en que los problemas identificados han tenido una influencia sobre el consenso existente se deben a la importancia y a la calidad del trabajo intelectual aportado a la cuestión y al reconocimiento de los riesgos reales para toda la comunidad internacional: así, por ejemplo, los progresos realizados en materia de medio ambiente o de población, dado que el crecimiento de la población mundial en el tercer mundo está considerado por los países industrializados como un peligro de desestabilización política y por los países en desarrollo como un obstáculo a su desarrollo. Estos atisbos de cambios positivos en relación con algunos problemas se traducen en una modificación en cuanto a la apreciación de ciertos fenómenos que, con anterioridad a los esfuerzos de investigación y negociación, no se habían enfocado de la misma manera. Existe pues una posible vía para una modificación efectiva del tipo de consenso mundial.

El tratamiento superficial de los problemas económicos y financieros

29. En cambio no se han registrado progresos del mismo tipo en esferas en que sí ha habido, fuera del sistema de las Naciones Unidas, importantes modificaciones conceptuales. Los problemas económicos, financieros y monetarios sólo se han tratado de manera superficial en relación con los debates o negociaciones en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Sólo se han abordado de manera descriptiva o ideológica, lo que ha conducido bien a deplorar las crisis y las dificultades bien a discutir las reivindicaciones de los países en desarrollo. Así, los foros de la INCTAD y del ECOSOC o de la Asamblea General han servido solamente para discutir el lugar que desearía ocupar el grupo de los 77 en los debates entre países industrializados o a criticar la política del Fondo Monetario Internacional.

30. En los países industrializados, la idea de que el crecimiento de unos es necesario para el crecimiento de otros se ha convertido en tópico. Es sabido que la interdependencia actual impide a un país adoptar una política económica original sin tener en cuenta los métodos aplicados en otros países. En materia económica internacional, lo que es malo para unos no es ya bueno para otros. La complementariedad de las estrategias económicas se ha convertido pues en objeto de preocupaciones, de investigaciones y de negociaciones constantes entre los grandes polos económicos representados por los Estados Unidos, Europa y el Japón. Ahora bien, el sistema de las Naciones Unidas no ofrece un análisis del lugar que podrían o deberían ocupar en estas preocupaciones los países en desarrollo y no propone una teoría de la complementariedad económica que pudiera serles útil 45/. Los países en desarrollo, a falta de estudios serios sobre los que reflexionar, se contentan con protestar contra los métodos utilizados por el Fondo Monetario Internacional para obligarles a ajustar su política económica a la del mundo industrializado sin tener en cuenta sus problemas sociales o específicos. Pero las protestas no pueden ser un sustituto de unas propuestas concretas que, desgraciadamente, no existen.

31. Estas lagunas son tanto más difíciles de colmar cuanto que los estudios prospectivos -después de haber suscitado muchas esperanzas hace una decena de años- se han abandonado prácticamente. Los economistas y los hombres políticos, escarmentados por los cambios bruscos de perspectivas impuestos por las fluctuaciones excesivas de los precios del petróleo y de los tipos de cambio, tienden a actuar con excesiva prudencia y a no creer ya en las previsiones ni en los modelos. No se ha incitado a los servicios económicos de las Naciones Unidas a resistir a esta inversión de tendencia. Ahora bien, la Organización mundial debería ser un lugar privilegiado para el estudio de los problemas a mediano y a largo plazo. Los gobiernos,

... pero los problemas económicos y financieros sólo se han tratado superficialmente.

El sistema de las Naciones Unidas no se ocupa de la complementariedad de las estrategias económicas, objeto de preocupaciones para los grandes países.

Se descuida el estudio de los problemas a mediano y a largo plazo.

Las Naciones Unidas están insuficientemente equipadas para la reflexión económica y sociológica.

que deben hacer frente a las presiones de la actualidad, tienen grandes dificultades para conceder la atención necesaria a los problemas del futuro. La Organización mundial debería ayudar a colmar al menos una parte de esta laguna: forma parte de su misión denunciar los riesgos que presentan para el porvenir las tendencias del presente y proponer los medios de evitarlas.

132. Esta previsión sigue siendo posible, aunque es necesario perfeccionar los métodos de prospectiva. Las tendencias de la evolución de la población mundial, por ejemplo, son suficientemente conocidas; cualquiera que sea la política nacional aplicada, las previsiones de orden de magnitud siguen siendo posibles. Estas previsiones ofrecen información suficiente para que se sepa ya que el problema de las migraciones a nivel mundial se convertirá en uno de los principales problemas de finales del siglo XX. Ahora bien, el examen a fondo de este fenómeno, de consecuencias tan graves en el plano de los riesgos políticos, no se ha llevado a cabo en las Naciones Unidas porque las secretarías no disponen de medios suficientes para hacerlo y los órganos intergubernamentales no lo han pedido.

133. Los grandes documentos de síntesis, tales como las Estrategias Internacionales del Desarrollo, a los que se dedica mucho tiempo y esfuerzo, reflejan por su carácter superficial la insuficiencia del equipo de las Naciones Unidas en el plano de la reflexión económica y sociológica. Sin duda, la falta de interés de los Estados Miembros para discutir seriamente estos problemas en las Naciones Unidas se explica en gran parte por el hecho de que los países industrializados prefieren discutir entre ellos lo que consideran como problemas esenciales: el equilibrio de las corrientes de comercio exterior, moneda, crédito, inversiones y mantener al margen de estos debates a los países en desarrollo. Ahora bien, esta situación perjudicial para los países en desarrollo lo es también para el conjunto de la comunidad internacional, ya que le priva de un aspecto de la reflexión económica y política que le sería muy necesario para prevenir los riesgos del futuro. Para colmar este vacío, sería preciso disponer de unas "Naciones Unidas económicas" verdaderamente equipadas para ocuparse de estos problemas: pero esto representa una transformación muy profunda del concepto de la Organización mundial que ha prevalecido hasta ahora.

El esbozo de lo que podría ser un "espacio político mundial"

134. Las dificultades de elaboración de una visión común de los problemas mundiales están relacionadas con las que se registran para la creación de un "espacio político mundial". Ahora bien, la Organización mundial actual ofrece el esbozo de un sistema mundial. El hecho de que las Naciones Unidas y su sistema hayan alcanzado prácticamente la universalidad tiende a subestimarse hoy en la medida en que esta universalidad se realiza en un momento en que la

Organización mundial ya no se ocupa de problemas importantes. Sin embargo, esta conquista ha sido larga y difícil, desde la admisión en las Naciones Unidas de países que habían sido los adversarios de los aliados durante la segunda guerra mundial hasta el reconocimiento del Gobierno de la China Popular en 1972, pasando por la admisión de todos los nuevos Estados nacidos de la descolonización. Si a este resultado que hoy día parece normal se añaden todos los otros resultados positivos aunque muy insuficientes mencionados en la esfera de la paz, el desarrollo o la institución de un foro de negociaciones, nos encontramos en presencia de un fenómeno político que finalmente es más importante que la suma de sus elementos constitutivos.

La Organización mundial actual ofrece el esbozo de un "espacio político mundial"...

135. La universalidad, la existencia de un margen político de acción para la Organización en la esfera de la paz, la construcción de un marco institucional y jurídico mediante la descolonización y el desarrollo del derecho internacional, el ejercicio de una presión moral en la esfera de los derechos humanos, la institución de un debate que tenga en cuenta, a través del diálogo Norte-Sur, los intereses de los países más pobres, la aportación de una nueva ilustración intelectual sobre algunos problemas mundiales importantes constituyen ciertamente el esbozo de un "espacio político mundial". El debate que el marco así constituido permite entre los representantes de las principales concepciones políticas del mundo, presenta sin duda defectos de exageración ideológica, de hipocresía y de insuficiencia informativa que provocan indudablemente frustraciones. Pero estos defectos no son más graves que los que presentan con frecuencia los debates políticos de las democracias, en el interior de espacios políticos nacionales que, sin embargo, están mejor estructurados.

136. La invención de las fórmulas más variadas no ha permitido que el foro mundial sea aceptado por la mayoría de los participantes como el lugar normal de discusión de los problemas más importantes. Para tratar de hacer viable la negociación entre 159 partes interesadas, de dimensiones e importancia muy diferentes, se ha recurrido sea a la preparación de posiciones comunes en ciertos grupos de países (sistema de Grupos A, B, C, y D en la UNCTAD 46/, preparación comparable en la Asamblea General), sea a la definición de grupos especiales por materias (por ejemplo, países sin litoral en la Conferencia sobre el Derecho del Mar), sea incluso a la preparación de órganos auxiliares que incluyen un número limitado de participantes designados por elección (todos los consejos ejecutivos de los organismos o de los programas, los órganos auxiliares del Consejo Económico y Social, etc.) y a la organización de un sistema de informes de estos grupos limitados a los grupos plenarios.

... pero la ingeniosidad de los mecanismos de negociación no ha compensado...

... la no aceptación del foro mundial por todos los participantes.

137. Pero precisamente la insuficiencia de este tipo de soluciones es lo que ha impedido que el foro mundial sea tomado en serio por el conjunto de los participantes. En otras palabras, el problema de la reunión en torno a una mesa de negociadores con un peso suficiente, en cuanto a potencia económica y coherencia de los intereses que representan, para que pueda iniciarse una verdadera negociación, todavía no se ha resuelto. La cuestión de saber si esta coherencia, inexistente en la fase actual de organización política del mundo puede favorecerse artificialmente mediante estructuras de negociación es un problema fundamental que exige un examen a fondo. La organización de un verdadero espacio político mundial es una de las tareas más importantes que la Organización mundial debe haber llevado a cabo, pero la negociación en el marco de negociaciones está todavía por organizarse.

El tipo de Organización mundial de que disponemos hoy

138. El tipo de Organización mundial de que disponemos hoy puede definirse así. Se trata de una institución:

cuyos objetivos generales, paz, respeto al derecho humano, búsqueda de la mejor solución de consenso mundial, corresponden ciertamente a la idea que nos hacemos de la misión de una organización de este tipo y que, por lo demás, siguen siendo movilizadoros:

- cuyos resultados de conjunto son mucho menos insignificantes de lo que se estima generalmente, en la medida de que han conseguido constituir el comienzo de un "espacio político mundial" y esbozar algunos elementos de una "problemática mundial";
- pero cuyas estructuras y medios de acción están mal adaptados a la búsqueda de los objetivos principales ya que se han concebido en función de tres ideas falsas 47/ que se pueden enunciar en los siguientes términos:
 - primera idea: que el mantenimiento de la paz es posible en el mundo moderno gracias a una institución,
 - segunda idea: que el desarrollo de los países o de las zonas pobres puede obtenerse mediante un enfoque sectorial y por lo tanto no integrado,
 - tercera idea: que la negociación para la elevación o la modificación del consenso mundial puede llevarse a cabo sin definir previamente las estructuras de negociación aceptadas por todos los participantes.

Las estructuras de la Organización mundial actual se basan en tres ideas falsas.

Una reflexión con miras a la reforma de la Organización mundial exige pues una revisión de las ideas básicas en que se funda la institución actual y la sustitución de las mismas por conceptos mejor adaptados a la realidad.

Capítulo V

LAS ORIENTACIONES DE REFLEXION CON MIRAS A UNA REFORMA

Las condiciones técnicas que deben respetarse

139. Si aceptamos la hipótesis de que actualmente se reúnen las condiciones para que se desarrolle la idea de una reforma, es tanto más importante subrayar la dificultad de la empresa. No se trata sólo de paliar algunos defectos superficiales. Un análisis insuficiente del problema, aunque sea objeto de un consenso, correría el riesgo de conducir a un fracaso. La experiencia obtenida hace diez años gracias a los trabajos sobre la "reestructuración" ⁴⁸ demostró claramente que el lanzamiento y la organización de un proceso de reflexión sobre las posibles reformas son problemas técnicos difíciles que, cuando se resuelven mal, conducen a graves fracasos. Por consiguiente, las dificultades técnicas sólo podrán superarse si se respetan ciertas condiciones.

140. La primera es precisamente el reconocimiento de la necesidad de revisar los conceptos básicos y las estructuras del conjunto del sistema global, a fin de imaginar otros y de construir una organización mundial de un tipo totalmente nuevo. Esta primera condición implica una segunda, que el proceso de reflexión y construcción será inevitablemente largo. Si se admite que una reforma de la Organización mundial es un negocio tan importante y tan compleja como el derecho del mar por ejemplo, no sería lógico suponer que los trabajos de investigación, los debates y las negociaciones a este respecto puedan durar diez años. Se admitiría así más fácilmente:

- que debe organizarse un trabajo de preparación a fondo, capaz de suscitar la contribución de las personas más capacitadas,
- y que merece una atención particular la puesta a punto de mecanismos que permitan la comparación de análisis y la construcción progresiva de una solución.

141. Partiendo del supuesto de que se reúnen estas condiciones, dedicaremos este último capítulo a los temas de reflexión que parece necesario abordar. El primero debería ser un debate sobre la posibilidad de modificar el tipo de consenso mundial acerca de las concepciones de base de una organización mundial. Esto conduce a examinar no sólo las oposiciones filosóficas pero también y sobre todo las posibles esferas de convergencia. El segundo tema se refiere a las estructuras posibles para tratar de alcanzar los principales objetivos, lo que obliga a investigar las posibilidades de novación en una esfera que hasta ahora ha sido de carácter tradicional y estereotipado. Finalmente, el tercer tema es el del tipo de organización mundial al que podría conducir el conjunto de estas reflexiones, lo que implica la necesidad de definir a la vez un plan rector que ofrezca una imagen de lo que podría ser una organización mundial

Una empresa ambiciosa de reforma exigirá un trabajo a fondo y por lo tanto tiempo suficiente

En este capítulo se abordarán tres temas de reflexión.

de tercera generación y las medidas de transición que es absolutamente indispensable prever entre lo que existe hoy y la organización del futuro.

La posibilidad de modificar el consenso mundial

142. El debate entre idealistas y realistas por lo que respecta a la posibilidad de modificar el consenso mundial prosigue desde que comenzó a discutirse la idea de establecer una paz mundial. Este debate en sí mismo no es más que el reflejo de la oposición entre los que sólo creen en las relaciones de fuerza y los que creen en la virtud del ideal, de las palabras o de la propaganda -o incluso entre los que piensan que la infraestructura técnico-económica es la única que explica las ideas, las creencias y los comportamientos y los que estiman que son los conceptos y las ideas los que condicionan la forma en que cada uno concibe su propio interés. Este debate es tan antiguo como la propia reflexión política.

Los trabajos universitarios sobre las organizaciones internacionales han reflejado un viejo debate pero, desde 1945, no han tenido ninguna influencia sobre la evolución de las instituciones.

143. Los trabajos universitarios sobre las organizaciones internacionales y sobre las Naciones Unidas han reflejado este debate, unos adoptando una actitud desoladora y pesimista, otros por el contrario tratando de aportar una respuesta científica al interés apasionado que siente por la paz una gran parte de la opinión. Así, se ha pasado de los estudios sobre "la paz por el derecho" a los trabajos de los funcionalistas, después de los neofuncionalistas, más tarde a los estudios sobre los fenómenos de integración y por fin hoy día a las múltiples monografías sobre los "regímenes" 49/.

144. Estos trabajos han aportado aclaraciones diversas sobre este problema difícil y han permitido comprender mejor el desarrollo del conjunto de las organizaciones internacionales. No obstante cabe observar:

- que desde la creación de las Naciones Unidas no han tenido ninguna influencia sobre la evolución de la Organización mundial cuyas estructuras han seguido siendo las que sugería el estado de la reflexión anterior a 1945, es decir, las ideas sobre "la paz por el derecho" y el funcionalismo "sectorial":
- que, en su conjunto, han estado inspirados por el idealismo y la búsqueda de la paz, y que después, recientemente, han tratado de parecer "realistas" a través de los estudios sobre los regímenes orientados más bien hacia la convergencia de intereses entre países industrializados que hacia el estudio de las "reglas, normas, principios y procedimientos de decisiones" aplicados a la coexistencia entre el Este y el Oeste o entre el Norte y el Sur 50.

En definitiva, sería difícil decir que se dispone hoy de un instrumento de análisis teórico que permita comprender la evolución de las ideas y de las prácticas en la esfera de las relaciones internacionales, en particular por lo que respecta a los problemas de la seguridad y de la paz.

145. En cambio, cabe advertir que, por encima de las oposiciones ideológicas que ocupan el primer plano de la escena, la situación de equilibrio del terror entre el Este y el Oeste conduce en efecto a la búsqueda de convergencias tanto en el plano militar (negociaciones entre los dos Grandes sobre el control de armamentos) como en el plano económico y, en particular, de la continuación y del desarrollo de las relaciones comerciales (ejemplo: las ventas de cereales americanos a la URSS o las ventas de gas siberiano a Europa). Es, pues, lógico pensar que la función de una organización mundial cuya misión principal consiste en ayudar a mantener la paz, debería ser contribuir en la medida de lo posible a la identificación y el desarrollo de las esferas de convergencia, único medio serio de transformar progresivamente el estado de coexistencia en estado de paz.

La búsqueda de convergencias

146. Vivimos en un mundo en que se oponen violentamente tanto los intereses como las creencias, un mundo en que la competencia económica se presenta a menudo como implacable y donde las ideologías contrarias justifican, en razón de los temores que inspiran, las políticas de armamentos más costosas, las rivalidades por las zonas de influencia, las luchas entre secretos y secretos, y donde las situaciones de pobreza e indigencia más grave sólo suscitar reacciones efímeras de solidaridad. En este mundo "duro", la existencia de la Organización no se esfuerza por traducir la voluntad profunda de la humanidad por un "mundo mejor" es decir por una organización más racional de las relaciones internacionales que permita construir la paz. Este esfuerzo hacia la racionalidad tendrá tantas más posibilidades de éxito cuanto que la irracionalidad trata de ir hasta el absurdo en un desarrollo de las armas nucleares que conduce a aumentar cada vez más el número y potencia de los cohetes y las bombas, precisamente para no servir de ellas. Al amparo de esta coexistencia, impuesta entre ideologías y regímenes políticos opuestos, se impone en cierto modo al hecho la búsqueda racional de las esferas de convergencia.

147. Ahora bien, la contribución de la Organización mundial actual a esta búsqueda ha sido hasta ahora sumamente débil debido a deficiencias a la vez conceptuales y estructurales. El hecho de que la Organización construida sobre las ideas, hoy día caducas de "la paz por el derecho", "desarme general y completo", desarrollo sectorial, no haya modificado ni sus concepciones ni sus métodos explica en gran parte, como hemos visto, las frustraciones de la opinión pública respecto de la Organización. Así pues, es particularmente urgente hacer un esfuerzo de renovación de conceptos en la esfera de la búsqueda de convergencias. En los capítulos anteriores se ha tratado de indicar dónde se sitúan las lagunas que este esfuerzo de conceptualización debe ayudar a colmar.

La búsqueda de convergencias es la mejor forma de actuar sobre el consenso mundial...

... tanto más cuanto que la situación de coexistencia impuesta por el hecho es propia.

Las lagunas que deben colmarse se refieren a:

148. Se trata esencialmente de:

- los métodos de búsqueda de la paz

- definir cómo podría sustituirse la búsqueda directa de la paz, abocada al fracaso por todas las razones que hemos analizado, por mecanismos indirectos de construcción progresiva de la paz, por ejemplo por el desarrollo al nivel mundial de verdaderas acciones conjuntas o emprendidas en común, aunque sean modestas, en las que un compromiso por parte de los gobiernos podría demostrar a la opinión pública mucho más claramente su voluntad de paz que los discursos en favor del desarme.

- la complementariedad de las estrategias económicas y morales

- explorar sistemáticamente la vía de búsqueda y de complementariedad de las estrategias económicas racionales, no sólo entre países industrializados occidentales sino entre el Este y el Oeste o entre el Norte y el Sur;

- el Congreso de las Instituciones de Cooperación

- investigar cómo podría concretarse su institucionalización por encima de las soberanías nacionales la idea de solidaridad humana ante las situaciones de crisis, y las de cooperación a la altura mundial a la educación, a la seguridad social, al desarrollo,

las Naciones

o adoptar en conceptos más precisos la noción de "Las Naciones Unidas económicas" por encima de la noción actual de Naciones Unidas y estudiar más detalladamente cómo podría ser combinada a la idea de una institución mundial encargada de "mantener la paz" adoptar de manera más realista la idea de una Organización mundial que sea ante todo un centro de negociaciones para la identificación y el desarrollo de las zonas de convergencia;

Huelga decir que esta investigación conceptual es inseparable de una revisión profunda de las ideas acerca de las posibles estructuras de la Organización mundial del futuro

El estado de la técnica en materia de "organización mundial"

El problema de las estructuras de una organización mundial tiene carácter técnico.

149. La definición de las estructuras de una organización mundial adaptada a las necesidades del mundo moderno plantea un problema técnico. Ahora bien, la "tecnología" aplicada para desarrollar la organización mundial actual se constituyó históricamente de forma artesanal y en función de concepciones y situaciones que han evolucionado. Si el instrumento de que disponemos hoy no se adapta a las necesidades del mundo moderno, ello se debe a que la invención técnica en esta esfera es lenta y difícil, y que en cierto modo sigue retrasada con respecto a la actualidad.

150. El fenómeno de la "organización internacional intergubernamental" no apareció hasta la segunda mitad del siglo XIX. La técnica de relaciones internacionales adoptada sobre todo a partir de 1865 revistió la forma de "organización

intergubernamental de carácter funcional". Se trataba de un método sencillo y eficaz en materia de colaboración técnica entre gobiernos o servicios nacionales para facilitar la solución de problemas concretos. La creación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1865, de la Organización Meteorológica Mundial en 1873, de la Unión Postal Universal en y de una veintena de organizaciones de este tipo, de carácter generalmente regional, antes de la primera guerra mundial, demostró claramente hasta qué punto la nueva técnica correspondía a una necesidad. La novedad consistía esencialmente en la permanencia del órgano de contacto directo establecido entre servicios nacionales de varios países, en el abandono, en relación con estas cuestiones, del monopolio de los servicios diplomáticos tradicionales y en el recurso al multilateralismo. Los representantes de los servicios técnicos interesados -correos, transportes, telecomunicaciones, etc.- se acostumbraron así a trabajar en común, y la forma del instrumento utilizado, con sus tres órganos principales -Secretaría permanente, Asamblea General con reuniones casi siempre anuales, Consejo más limitado de reuniones más frecuentes- se ha estabilizado y generalizado rápidamente 51/.

Se ha aplicado a la Organización mundial la tecnología de las organizaciones "funcionales".

151. En cambio, la investigación técnica acerca de la forma de una organización internacional de carácter universal y político, después de más de un siglo de tentativas y errores, dista mucho de haber encontrado una fórmula definitiva. Se pensó ante todo en el método del arbitraje obligatorio, o de la Corte Internacional de Justicia, para resolver las controversias entre Estados antes de que estallasen los conflictos armados. La Conferencia de la Paz de La Haya estaba tratando de perfeccionar la fórmula justo antes de que estallase la primera guerra mundial 52/. Pero en 1919, cuando se trató de establecer relaciones permanentes a nivel mundial, habida cuenta de la necesidad profunda de una paz duradera a la que aspiraba la opinión pública, con el Pacto de la Sociedad de las Naciones se adoptó la fórmula establecida para las organizaciones funcionales y se creó una Secretaría permanente, un Consejo y una Asamblea (conservando al mismo tiempo en segunda posición en cierto modo la fórmula de la Corte de Justicia). Se tendía así a establecer una confusión entre dos fenómenos diferentes, el de la "organización intergubernamental de carácter funcional" y el de la "organización internacional de carácter universal y político": la técnica utilizada para la primera se utilizó, al no encontrar otra mejor, para la segunda.

152. En 1945, se revisó y corrigió esta experiencia. Pero se siguió utilizando la fórmula tipo (Secretaría, Consejo, Asamblea), ligeramente complicada en función de cinco consideraciones principales:

- una voluntad de "realismo", reflejada en el hecho de confiar la responsabilidad primordial de la paz y de la seguridad a los Estados más grandes y más poderosos, a través de la institución del Consejo de Seguridad y del derecho de veto;

- una filosofía "funcionalista sectorial", consistente en organizar voluntaria y sistemáticamente la cooperación a nivel mundial entre especialistas, sector por sector: de ahí la integración en el sistema de las organizaciones especializadas que ya existían y la creación de organizaciones nuevas para cubrir la gama de ministerios nacionales (educación, salud, agricultura, etc.);
- la preocupación, en la esfera económica y financiera, de evitar que se reprodujesen los fenómenos que habían conducido a la gran Depresión de los años 30: de ahí un esfuerzo por organizar la liberalización del comercio mundial, el control de las fluctuaciones monetarias y de los problemas de crédito, creando instituciones "financieras" tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT;
- una tentativa de definir un conjunto de valores comunes para toda la humanidad, acompañada de un esfuerzo de cooperación económica y social;
- finalmente, la preocupación de mantener el precio de costo del conjunto de estas organizaciones a un nivel muy modesto.

Los métodos técnicos utilizados en 1945 no implicaban ninguna novación importante y condujeron a un sistema complejo y descentralizado.

153. La combinación de estas ideas -a veces contradictorias- y del estado de la técnica existente en 1945 en materia de organizaciones internacionales fue lo que dio a la "Organización mundial" la fisonomía que conocemos actualmente: la de un sistema descentralizado y complejo de organizaciones independientes encargadas de responsabilidades distintas y entre las cuales se esperaba que pudiera establecerse una cooperación en caso necesario. El hecho de que la URSS y la mayor parte de los Estados socialistas sólo aceptasen en un principio cooperar con una parte de este conjunto de organizaciones (negácese a participar en las organizaciones de Bretton Woods, en el GATT e incluso en la FAO) no permitió que el conjunto pudiera revestir un carácter universal. Finalmente, el sistema se ha complicado singularmente desde hace 40 años sin que con ello se haya modificado su estructura de conjunto.

Las nuevas técnicas

154. Así pues nos encontramos hoy en presencia de una organización, en gran parte caduca, que ha envejecido sin tener en cuenta los progresos realizados durante los 40 últimos años en la tecnología de la organización internacional. Ahora bien, las técnicas han evolucionado: para responder a las nuevas necesidades se han establecido tipos de estructuras diferentes de los conocidos en 1945. En el momento de pensar en un tipo de organización mundial de tercera generación es, pues, necesario considerar el estado actual de la técnica.

155. La novación ha venido esencialmente de las Comunidades Europeas que no han adoptado la estructura "Asamblea-Consejo Ejecutivo-Secretario General" sino un sistema diferente, que cabe denominar "Consejo-Comisión más lanzamiento de empresas comunes" 53/. En esta fórmula, el Consejo de Ministros permite reunir a los ministros en ejercicio de cada gobierno para discutir los puntos de vista de cada país y defender sus intereses, en tanto que la Comisión, compuesta de personalidades elegidas por los gobiernos en razón de su competencia, y que ofrece plena garantía de independencia y ejerce sus funciones en interés de la organización, está encargada de exponer el punto de vista comunitario, de estudiar soluciones de compromiso, formular recomendaciones y administrar el presupuesto 54. Por lo demás, se lanzan cada vez con más frecuencia, ya sea en el interior del sistema comunitario (por ejemplo, Política agrícola común, Fondo europeo de desarrollo), bien en el exterior (CERN, Ariane Espace, Airbus Industrie, Esp. it. Euréka...) empresas comunes al conjunto de los Estados miembros de la Comunidad o solamente a algunos de ellos, y a veces en asociación con Estados no miembros, reforzando la cooperación comunitaria en torno a objetivos precisos.

156. Otra fórmula de cooperación internacional mucho más flexible, pero que abarca un marco geográfico más amplio, es la de las "Reuniones en la Cumbre" occidentales -Consejo y secretaría permanente con reuniones regulares- que se ampliaron una vez más en la ocasión de la Reunión en la Cumbre de Cancún, para dar lugar a la representación de los países en desarrollo, para los del Asia el Oeste y el Sur a la vez.

157. Sin duda, sobre todo en el caso de las Comunidades Europeas, las estructuras adoptadas funcionan en un marco diferente del de la Organización mundial. No sería posible transponer estas estructuras imaginadas para un contexto regional, con el objetivo de integración de economías de países que han alcanzado un nivel muy próximo de desarrollo y que además son muy numerosos en un contexto mundial en que las condiciones son muy diferentes. Pero no es imposible que puedan conservarse algunas de sus fórmulas técnicas y que a examinar los problemas que deben resolverse y los objetivos que deben alcanzarse. Las tentativas de transposición contribuirían a poner de relieve los problemas técnicos específicos de la Organización mundial y a encontrarles soluciones estructurales adecuadas.

158. Cualquier reflexión sobre los tipos de estructuras posibles tendrá que hacerse en función de los objetivos que deberían alcanzarse a la Organización mundial para fines del siglo XXI y los siglos del XXV. En los análisis precedentes se ha tratado de demostrar que difícilmente puede hacer otros que a los que a los cuales la Organización mundial actual trata de dar solución, a saber la paz, el desarrollo y la consecución de un foro mundial de identificación de problemas y de negociación. El examen de estas cuestiones debe hacerse en función de las estructuras que

Se han introducido innovaciones en las Comunidades Europeas, con la fórmula 'Consejo-Comisión-empresas comunes' y en el mundo occidental con las "Reuniones en la Cumbre".

Cabe conservar algunas fórmulas para adaptarlas a los objetivos específicos de la Organización mundial.

cabe considerar revela que, por lo que respecta a los dos últimos objetivos, es posible y deseable introducir novaciones importantes. Por lo que respecta a la paz, en cambio, parece difícil al menos de momento transformar apreciablemente el sistema actual

Imposibilidad de innovar en materia de búsqueda directa de la paz

159. Resulta paradójico aunque sólo en apariencia, constatar que no hay verdadera esperanza de poder revertir las estructuras actuales de búsqueda directa de la paz. La tesis sostenida en este informe es en efecto que únicamente la búsqueda indirecta de la paz mediante el desarrollo de la cooperación económica social tiene posibilidades de éxito. Hemos trocado en los párrafos 11 a 12 supra que si estos conflictos que había considerado para reformar la eficacia de Consejo de Seguridad no cebaran desaheradamente la medida en que trabajara el clima político general, se podría obtener algunos progresos. Pero en la medida en que sea posible revertir las estructuras actuales de búsqueda directa de la paz, las absolutamente irrealizables, ya para principio sería lógico esperar que se obtendrían algunos progresos. Al menos tocando los aspectos de la cooperación económica para pensar que los conflictos se resarían de manera suficiente para permitir que el Fondo de la Organización Mundial de la Paz se beneficiara de las aportaciones de éstos, y de esa manera se podría conseguir que no haya esfuerzos de búsqueda directa de la paz. En cambio, para los otros objetivos sostenidos en el desarrollo y organización de la cooperación económica, es posible y deseable a la vez introducir novaciones importantes de las estructuras.

Los organismos o empresas regionales de desarrollo

160. Donde la reconversión de las estructuras actuales debería ser más sistemática y más profunda es en materia de desarrollo. En las páginas anteriores creemos haber demostrado suficientemente:

- que el enfoque sectorial es totalmente inadecuado a un problema que exige un enfoque integrado y de cooperación orgánica entre todos los participantes;
- que toda acción en materia de desarrollo a escala mundial induce a ignorar el carácter específico regional o nacional y conduce a una visión superficial de los problemas, las generalidades, y finalmente al verbalismo.

En tales condiciones, la única respuesta estructural posible se encuentra en la organización de sistemas integrados de cooperación a nivel regional.

En materia de desarrollo, la alternativa a la estructura actual.

161. La alternativa a la actual descentralización del sistema no se encuentra en efecto en una centralización que conduciría a un monstruo burocrático y no representaría en modo alguno una respuesta a las deficiencias actuales. Lo que hay que suprimir es el enfoque del problema del desarrollo a nivel mundial y el tratamiento "a distancia" de los problemas concretos que se plantean en las zonas pobres del planeta, por funcionarios que residen en las grandes capitales del mundo desarrollado. Se requiere una visión de conjunto y un programa preciso a una escala geográfica razonable, y es necesario que el tratamiento de los problemas se haga sobre el terreno en estrecha colaboración con los interesados. Por ello, la solución sólo puede ser regional (o subregional) e integrada. Esto significa que hay que enviar "sobre el terreno" a todos los que deben ocuparse del desarrollo, es decir situar las sedes de las organizaciones interesadas en capitales regionales o subregionales, y que es necesario centralizar y transferir a un organismo o a una empresa de desarrollo única e interdisciplinaria que se ocupe al mismo tiempo de la salud, la agricultura, la industria, la educación, etc., todos los órganos descentralizados hoy día por sectores (ya estén situados en las sedes o en las regiones).

... no puede ser la centralización, sino más bien la integración a nivel regional.

162. La idea de que una reconversión tan ambiciosa sea posible suscitará inevitablemente reacciones apasionadas de defensa del orden establecido, y el escepticismo de los que saben cuál es la capacidad de resistencia de las burocracias a todo proyecto de cambio. Se necesitará tiempo, por lo tanto, para acostumbrar a los espíritus a esta idea. La urgencia de los problemas sin resolver, y en realidad insolubles en el contexto actual de confusión y dispersión de esfuerzos— tales como los que se plantean hoy día en los países del Sahel, debería en cambio inducir a pensar que la gravedad de ciertas situaciones justifica plenamente la audacia en la elaboración de soluciones.

La gravedad de las situaciones justifica la audacia de la reforma.

163. Al nivel del sistema de las Naciones Unidas, esto sólo puede significar una reconversión total del conjunto de las estructuras operacionales: es decir de todos los programas principales tales como el PNUD, el PMA, el FNUAP, el UNICEF, etc. y de la mayor parte de los servicios de cooperación técnica de los grandes organismos, así como de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas (con excepción de la Comisión Económica para Europa) y de los servicios regionales de otros grandes organismos, para constituir, por regiones o subregiones, "organismos o empresas regionales de desarrollo" 57'

Las estructuras operacionales del sistema deben reconvertirse íntegramente.

164. El primer paso debería consistir en definir los problemas a los que se trata de responder: los del Sahel no son evidentemente los mismos que los de los países andinos o los del Caribe. Un diagnóstico de los problemas a los que podría responder una cooperación regional, completada con la aportación de la ayuda exterior, debería ser el requisito previo de todo esfuerzo de reorganización y reestructuración. Este diagnóstico debería conducir a la definición de planes de acción precisos para períodos a plazo medio acompañados de una descripción de las necesidades de financiación y de las posibilidades de cooperación de los países de la región y de los países que suministran ayuda para la ejecución de estos planes.

A partir de los planes regionales habría que constituir organismos o empresas regionales de desarrollo.

165. La creación de "organismos o empresas regionales de desarrollo" debería representar un esfuerzo de concentración de los recursos disponibles en torno a problemas claramente identificados: concentración de financiación, de recursos humanos, fusión y reestructuración de órganos existentes en la medida de lo posible. Las estructuras que cabe considerar para que resulte posible esta gran reconversión no pueden responder a estereotipos; pero, al mismo tiempo que se tiene en cuenta la necesidad de adaptarlas a situaciones específicas, cabe pensar, no obstante, que de manera general estas estructuras deberían incluir un órgano de representación de los gobiernos de los países de la región, otro órgano en que estén representados los países exteriores que contribuyen al desarrollo de la región, y finalmente un Consejo o una Comisión mixtos encargados de la ejecución del plan que se haya negociado y adoptado.

Las organizaciones regionales intergubernamentales

166. La reconversión total a nivel regional de todas las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas podría ofrecer así la ocasión de examinar, región por región la situación de las "organizaciones regionales intergubernamentales" existentes. Con frecuencia, nos asombramos y a veces nos felicitamos de su proliferación: la cifra de 280 organizaciones de este tipo que hemos mencionado antes (párrafo 51), indica en efecto el éxito de esta fórmula. Esto demuestra que la cooperación regional corresponde a necesidades concretas. En cambio, no es tan seguro que el número y diversidad de las organizaciones actuales aporte la solución adecuada a estas necesidades. Cabe pensar, por el contrario, que jamás en esta esfera la tecnología utilizada para definir las estructuras de intervención es inadecuada y caduca y que la situación actual corresponde más bien a una acumulación histórica que refleja ideas o problemas identificados individualmente, que a una visión coherente del problema de conjunto.

Conviendría re-
visar la situación
de las organiza-
ciones regionales
intergubernamen-
tales

167. Existen así, según las regiones cuya zona geográfica es variable, organizaciones político-económicas destinadas a organizar zonas de influencias o a consolidar lazos históricos (Organización de los Estados Americanos, Commonwealth), organizaciones políticas de los países de la región (Organización de la Unidad Africana, Liga de los Estados Árabes, etc.) bancos regionales, organizaciones regionales o subregionales que tratan de organizar "mercados comunes" o responden a esferas técnicas concretas (pesca, transporte, etc.), ramificaciones de las Naciones Unidas (comisiones económicas regionales) o de otros organismos especializados (como las regiones de la OMS, cuya zona geográfica no corresponde a la de las regiones de las Naciones Unidas), oficinas regionales de diversos programas, etc. La estructura de estas organizaciones es, en la mayoría de los casos, del mismo tipo: por ello son, sin duda, ocasión para un gran número de reuniones, ya sea a nivel ministerial, ya sea entre funcionarios, pero debido a la debilidad de sus medios de acción, a la limitación de su nivel de competencias, a la inadaptación

de los modelos utilizados a los problemas locales^{58/}, con frecuencia sólo sirven para aumentar la complejidad de la gestión de los problemas nacionales, sin ayudar ni a identificarlos, ni a abordar los problemas específicos de la región. Por ello, tal vez sea hora de examinar la posibilidad de una revisión de conjunto, región por región, de las estructuras regionales de cooperación intergubernamental existentes. Esta ampliación del ejercicio de reflexión, aunque ponga de manifiesto obstáculos difíciles de superar, contribuiría a una mejor apreciación de los problemas de conjunto.

168. Finalmente es indispensable que el Banco Mundial y sus dos filiales -la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Internacional de Fomento- participen en una reflexión sobre el problema y puedan examinar si una reforma de este tipo podría afectarles ^{59/}. Los proyectos de estas tres grandes organizaciones son de naturaleza y alcance diferente de los que se examinan en este informe. Pero cualquier reflexión crítica sobre la necesidad de un enfoque programático les afecta igualmente. Su participación en los organismos o empresas regionales de desarrollo podría tener un impacto decisivo y contribuir a facilitar la concertación con los otros sistemas de ayuda multilateral (como el Fondo Europeo de Desarrollo) o bilateral.

El grupo del Banco Mundial debería participar en la reflexión.

169. De todos modos, el aspecto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas relativo al desarrollo debe situarse a nivel regional. Exige estudios a fondo sobre el diagnóstico, las estructuras, los presupuestos, los métodos más apropiados para asegurar la financiación a largo plazo del desarrollo de los países de la región (o de la subregión), los tipos de inversiones públicas y privadas que habría que fomentar con carácter prioritario, los métodos de asociación entre países donantes de ayuda y países de la región interesada y otros muchos problemas administrativos y técnicos. Esta enumeración puede ayudar a comprender por qué hablábamos en el párrafo 134 supra de un proceso inevitablemente largo y complejo, que debe organizarse de manera sistemática. Una preparación a fondo de la negociación en esta esfera es tanto más necesaria cuanto que la reforma del sistema de las Naciones Unidas sobre el desarrollo a nivel regional sólo puede considerarse en estrecha relación con la reforma relativa al sistema de negociación a nivel mundial.

Este aspecto regional de la reforma implica un proceso largo y complejo.

Las estructuras de identificación de los problemas y de negociación: el problema de la representación

170. El problema del establecimiento de un mejor foro mundial no podrá resolverse, ni siquiera abordarse, sin una reconversión intelectual que debe ser más importante aún que la que acaba de sugerirse en relación con el problema del desarrollo. Hemos intentado en las páginas anteriores explicar por qué razón este enfoque había resultado hasta ahora defectuoso:

El sistema imperfecto de negociaciones a nivel mundial satisface a los países más importantes.

- primeramente porque, como resultado de una ilusión o de una hipocresía colectiva, se había pretendido considerar que la Organización mundial podía y debía permitir a sus miembros reglamentar ciertas cuestiones en común, cuestiones sumamente importantes, en vez de limitarse a proporcionar un marco de negociación;
- seguidamente porque, en la medida en que se admite la posibilidad de negociación, se tropieza, salvo en casos excepcionales, bien sea con problemas más difíciles o simplemente insolubles (el desarme, la paz) bien sea con problemas menores (la codificación de las normas ya aceptadas) pero no con aquellos otros, como son los problemas económicos y financieros, que mejor permitirían establecer puntos de convergencia.

171. Es evidente que no basta con plantear el problema para que se tome en consideración. El sistema imperfecto y complejo de negociaciones bilaterales y multilaterales que se utiliza actualmente corresponde aproximadamente al análisis de las relaciones de fuerza y de los problemas mundiales que realizan las grandes Potencias. Incluso si algunos actores del juego diplomático tienen conciencia de que esta manera de abordar los problemas en foros múltiples y parciales, sin visión real del conjunto, es perjudicial para todos los países, consideran que es posible transigir: tratar de modificar estos mecanismos complejos sería aceptar riesgos inútiles y dar a otros actores más importancia de la que realmente tienen. Por otra parte, los países del tercer mundo, pese a la ilusión de unidad que haya podido dar el Grupo de los 77, no se presentan en las mesas de negociación con una gran coherencia, ni a nivel mundial ni a nivel regional.

El malestar existente obliga a evocar su modernización.

172. Sería, pues, poco probable que el problema fuese tenido en cuenta si algunos indicios no indicasen que la situación comienza a evolucionar: crisis actual del sistema de las Naciones Unidas; frustraciones cada vez más grandes de la opinión; consternación de los representantes de los países miembros del Grupo de los 77 ante el fracaso de las "negociaciones globales"; sospecha incipiente de que el problema de las relaciones Norte-Sur debería plantearse en términos diferentes. En los países industrializados tampoco es seguro que pueda encontrarse satisfactoria una situación mundial que se caracteriza por movimientos erráticos de los precios de la energía y de los tipos de cambio, por la insolvencia de un gran número de países (que, pese a las soluciones propuestas para paliar sus deudas, resulta difícil ocultar), por una tasa de desempleo que continúa aumentando y finalmente por ciertos acontecimientos económicos y políticos en el hemisferio sur, como el hambre en Africa y el apartheid en Sudáfrica, que corren el riesgo de hacerse un día explosivos.

173. Se requerirá tiempo para que se cobre plena conciencia de que el establecimiento de un sistema mejor de negociación a nivel mundial es un requisito previo indispensable para la

solución de numerosos problemas mundiales. Pero en el momento en que comienza a plantearse la cuestión no es inútil explorar las posibles soluciones teóricas. La discusión de un "plan rector" podría acelerar la reflexión. Una definición teórica clara es tanto más necesaria cuanto que el problema se ha planteado ya efectivamente, aunque incorrectamente. Cada vez más los países industrializados comienzan a interrogarse sobre el poder de decisión en el interior de las organizaciones internacionales. Así, a la idea de que la soberanía absoluta de los Estados exige que cada uno de ellos, cualquiera que sea su importancia, disponga de un voto se ha opuesto la idea de la ponderación de votos en función de criterios como la potencia económica o la población 60/. Este debate se traduce en reivindicaciones repetidas por parte de los países industrializados para que se adopte un sistema de voto ponderado, que por otra parte han obtenido algunas satisfacciones en forma de disposiciones especiales incluidas recientemente en la Constitución de la ONUDI, o de la adopción del voto ponderado en el instrumento constitutivo del Fondo Común 61/. Estos signos son importantes en la medida en que demuestran un comienzo de toma de conciencia de una cuestión fundamental. Pero este debate no guarda ninguna relación con el problema que debería plantearse realmente: el de la constitución de un sistema viable de negociación a nivel mundial.

174. Los debates actuales resultan de la concepción errónea de que una organización mundial es, puede ser o debe ser un órgano en el que los Estados miembros adopten decisiones en común. Así pues, se sigue discutiendo para saber cómo debería funcionar un órgano de decisiones, por ejemplo para votar los presupuestos o para adoptar modificaciones en los programas. En el marco de este razonamiento, el problema del voto ponderado tiene en efecto cierta significación. Pero cuando se trata de definir un órgano de negociación, el problema se plantea de manera diferente. Hay que determinar entonces cómo pueden estar verdaderamente representados 160 países por 20 personas, en rigor 24, pero desde luego no más, representando cada participante bien a un gran país, bien a un grupo de países suficientemente coherente e importante para que los demás lo tomen en serio.

175. Si la cuestión se presenta así, no es paradójico decir que se plantea no para los países industrializados sino para los países en desarrollo. El problema es en efecto:

- que la mayoría de que disponen los países del Grupo de los 77 en las Naciones Unidas no tiene ninguna importancia real en la medida en que sólo afecta a la adopción de resoluciones sin consecuencias prácticas;
- que, en cambio, el acceso a una mesa de negociación y de discusión en que podrían tenerse en cuenta sus problemas y en que podrían influir sobre las decisiones realmente importantes para sus economías y para su futuro, se les ha negado hasta ahora.

La exploración teórica es tanto más necesaria cuanto que el problema ya se ha planteado, aunque incorrectamente.

La cuestión de la representación en una mesa limitada de negociación se plantea sobre todo para los países en desarrollo.

No se trata de
aumentar el
número de miem-
bros de todos
los comités...

176. Los países en desarrollo todavía no han planteado nunca el problema en estos términos. Se han esforzado, por el contrario, por aumentar el número de miembros de todos los órganos de las Naciones Unidas a fin de aumentar las oportunidades de representación directa de cada país y de disponer de la mayoría. Este movimiento inflacionista se ha propagado así a todos los consejos ejecutivos de organizaciones o de programas y a numerosos órganos auxiliares. Las únicas enmiendas que ha sido posible introducir en la Carta de las Naciones Unidas se han hecho con este fin. En 1963, el número de miembros del Consejo de Seguridad pasó de 11 a 15, y el de los miembros del Consejo Económico y Social de 18 a 27 en la misma fecha y posteriormente de 27 a 54 en 1973. Si pueden comprenderse fácilmente las razones de la presión así ejercida, los resultados son conocidos: los foros en que hubiese sido posible negociar sobre problemas importantes se han visto privados de todo contenido, puesto que los países industrializados se han negado a tratar en ellos cualquier cuestión que pudiese tener ciertas consecuencias.

177. La consideración de los problemas técnicos reviste toda su importancia en la perspectiva de una reforma. La "tecnología" puede en efecto desempeñar un papel esencial, facilitando la elaboración de una solución que tenga en cuenta todos los elementos de un problema complejo: número de participantes, desigualdad en cuanto a su importancia y su poder, coherencias o incoherencias regionales en el plano económico o ideológico, métodos de identificación de los problemas que deben estudiarse y negociarse, posibles estructuras de los órganos intergubernamentales, estructura de las secretarías, tipos de relaciones entre las administraciones nacionales y el "foro mundial". Se trata de examinar:

- el sistema de identificación de los problemas negociables;
- la estructura de los órganos políticos de negociación;
- la estructura de las delegaciones de los Estados Miembros.

...
sino de consti-
tuir unas ver-
daderas
Naciones Unidas
económicas...

"Las Naciones Unidas económicas"

178. La sectorialización y la fragmentación, tan perjudiciales para el enfoque global del desarrollo, impiden hoy día a las Naciones Unidas y a su sistema identificar correctamente los problemas mundiales. El foro actual, exageradamente ideológico, no permite organizar más que muy raramente verdaderas negociaciones -siendo la única excepción notable la del derecho del mar- y no facilita los intercambios de opiniones y de convergencias de política más que sobre cuestiones que no afectan directamente a los problemas esenciales -con la única excepción notable de la población. Por el contrario, un verdadero sistema de identificación debería estar en condiciones:

- de presentar análisis profundos en las esferas "de convergencia" y en particular en la esfera económica, y abordar las cuestiones importantes para los Estados Miembros, en particular los métodos de financiación a largo plazo del desarrollo y los diversos aspectos de la complementariedad de las estrategias económicas nacionales;
- explorar lo más sistemáticamente posible las tendencias a mediano y a largo plazo y determinar los riesgos socio-políticos que puedan redundar en perjuicio de las relaciones internacionales;
- sugerir soluciones, reflexiones, ideas constructivas acerca de los métodos de cooperación entre los Estados Miembros para hacer frente a estos riesgos, luchar contra las plagas sociales, etc.

179. Para esto sería preciso que la organización mundial nueva fuese esencialmente lo que, para simplificar, llamaremos unas verdaderas "Naciones Unidas económicas", es decir una organización mundial en la que los problemas puramente políticos no estarían, desde luego, excluidos pero en que los problemas económicos ocuparían el primer lugar. Esto significaría que para tratar estos problemas se dispondría:

- de una secretaría capaz de facilitar en esta esfera todos los estudios interdisciplinarios necesarios;
- de un órgano intergubernamental al menos tan importante y prestigioso como lo es actualmente el Consejo de Seguridad para las cuestiones políticas.

180. La secretaría que se precisaría debería tener una estructura aproximadamente inversa a las que conocemos hoy día: en vez de secretarías sectoriales dispersas entre las Naciones Unidas y los principales organismos, se necesitaría:

- una secretaría central interdisciplinaria con importantes contingentes de economistas, sociólogos y especialistas en diversos problemas, de un nivel de calificaciones muy elevado;
- de secretarías sectoriales menos importantes que subsistirían al nivel de cada uno de los organismos.

La secretaría central debería poder tratar las informaciones económicas a nivel mundial, establecer diagnósticos (eventualmente contradictorios) sobre las estrategias económicas nacionales, disponer de todos los medios más modernos para definir las tendencias del futuro, estudiar a fondo problemas específicos. Su estatuto debería permitirle trabajar de manera crítica en condiciones de independencia reconocida. Debería especificarse que los estudios que preparase no deberían ocultar las divergencias de opiniones o de análisis a fin de

...
con una importante secretaría interdisciplinaria...

facilitar a los negociadores una visión clara de los problemas que se les planteasen. Las secretarías sectoriales en los organismos trabajarían en relación directa con la secretaría central.

Transposición a nivel mundial de la fórmula "Consejo-Comisión".
El "Consejo de Seguridad económico"

181 La definición de la estructura de las secretarías es inseparable de la estructura del principal órgano intergubernamental. Por ello una transposición a escala mundial de los tipos de estructura "Consejo-Comisión" aparece en el párrafo 155 sub a podría ser la siguiente: "La comisión de negociadores para la comisión de negociadores para que estas representen a los gobiernos y de un grupo de personalidades independientes elegidas por la comunidad internacional en razón de su competencia en la materia para poder mantener una relación estrecha con las partes interesadas en la materia de negociación por la comisión". Esto significa que se participaría según los procedimientos de las ministras y en el y que la secretaría estaría formada por un grupo de personalidades independientes elegidas por el grupo de negociadores diferente a la que se ocuparía de las elecciones. Los jefes de los grandes organismos de la desgracia de los secretarios generales de los organismos de las Naciones Unidas. Su designación sería colectiva en una período de algunos años (cinco años, por ejemplo) por el conjunto de los Estados interesados. Algunas de estas personalidades figurarían a la cabeza de los servicios de la Secretaría de las Naciones Unidas y de los principales organismos y trabajarían conjuntamente en la "Comisión" con regularidad lo que permitiría sustruir la fórmula actual del Comité Económico y Social - CAC 52/.

182. El número de miembros que podría tener un órgano intergubernamental de negociación para funcionar correctamente debería ser evidentemente, el menor posible si se desea que los Estados miembros más importantes acepten participar en él. Los datos del problema de la representación en un Consejo o en una Comisión de este tipo pueden enunciarse en la siguiente forma:

- diez países tienen un producto interno bruto (PIB) superior a 2.5% del producto mundial bruto. Estos diez países representan en conjunto un 72% aproximadamente de este producto mundial bruto
- siete países tienen una población superior a 100 millones de habitantes (y representan entre los siete algo menos de la mitad de la población mundial). Dos de ellos tienen un PIB inferior a 2.5% del producto mundial bruto

una mesa de negoci-
o ad... es
o... a...
s... a...
o... les

Combinando estos dos criterios se obtiene una lista de 12 países 63/. Si se reduce el criterio del PIB a 0,8% del producto mundial bruto, habrá que añadir diez países a la primera lista, y si se reduce el criterio de población a 80 millones de habitantes, vendrán a añadirse cuatro países a la lista anterior. Combinando los criterios a este segundo nivel se obtienen 26 países. De los 159 Estados Miembros de las Naciones Unidas, 133 no reúnen ninguno de estos criterios, lo que no impide que muchos de ellos tengan su importancia en la escena mundial.

183. Teniendo en cuenta las cifras de población y los niveles de producto interno bruto de los países de diversas regiones del mundo no incluidos en la lista de los 12 países resultantes de la aplicación de los dos primeros criterios, cabría pensar que deberían estar representados mediante la concesión de 11 puestos suplementarios aproximadamente en la mesa de negociación: por ejemplo, dos para América Latina, uno para el Caribe, uno para los países árabes, dos para Africa al sur del Sáhara, uno para Europa oriental, dos para Asia sudoriental, uno para Oceanía, uno para los países occidentales pequeños y medianos. Se llegaría así a una cifra de 23. Si se piensa en un órgano más amplio y se desean incluir los 14 países resultantes de la aplicación de criterios menos estrictos, se llegaría a una cifra de 37.

184. Estos cálculos permiten situar mejor el problema del número de miembros posibles de los dos tipos de órganos. La cuestión esencial para el órgano intergubernamental propiamente dicho (Consejo) es el respeto del máximo rigor en cuanto al número de sus miembros. Podría denominarse "Consejo de Seguridad económico" para darle un prestigio al menos igual al del Consejo de Seguridad. En cambio, para el órgano de personalidades independientes llamados a dirigir las diversas ramas de la secretaría y a reflexionar en común, podría obtenerse eventualmente una mayor flexibilidad, constituyendo bien dos o incluso tres comisiones (por ejemplo, una encargada de actividades a corto plazo, otra de actividades a largo plazo y posiblemente otra para el lanzamiento de iniciativas comunes), bien grupos de trabajo especializados sobre problemas concretos.

185. Finalmente, si se creasen unas "Naciones Unidas económicas" de este tipo, sería preciso que la composición de las delegaciones de los Estados Miembros ante las mismas incluyesen, al lado del embajador político, un embajador económico que representase al Ministerio de finanzas y economía de cada país. En efecto, sería preciso que hubiese un lazo directo entre la nueva organización mundial y los servicios económicos y financieros nacionales, como condición esencial de su credibilidad 64/.

Los datos aritméticos y políticos permiten decidir mejor los tipos de órganos que cabe considerar.

Las delegaciones deberían tener un embajador económico al lado del embajador político.

La transición hacia una organización mundial de tercera generación

186. Reformar significa crear instituciones nuevas, pero también transformar y suprimir. Las medidas de reforma de la Organización mundial sólo resultarán claras si incluyen un método de transición entre lo que existe hoy y lo que se desea tener. Más concretamente, se trata de determinar lo que se desea conservar, lo que debe transformarse y lo que debe suprimirse, y de establecer un plan de transformación acompañado de plazos e indicaciones en cuanto a las transferencias de recursos y de personal. Solamente en el momento en que el plan de reforma haya alcanzado este grado de precisión podrá superar las resistencias que se opondrán inevitablemente todos aquellos que tienen interés en proteger el orden existente.

un plan de reformas debería implicar un sector

187. La duración de las negociaciones propiamente dichas deberá verse añadida a la duración del período de transición. Durante ese tiempo, las instituciones deberán seguir funcionando. Es indispensable que funcionen mejor lo más rápidamente posible sin esperar el término del conjunto de operaciones. Si se llega a un acuerdo sobre las medidas para una mejor gestión, habría que ponerlas en prácticas sin esperar, renunciándose al mismo tiempo de que no comprometan las reformas posteriores. Esto induce a prever un proceso de reforma en varias fases que implicaría:

- un plan rector, que ofrezca una idea clara del tipo de organización mundial de tercera generación que se desea tener.
- un primer conjunto de reformas de gestión inmediatamente aplicables;
- un plan de transición.

188. El plan rector de conjunto debería aportar una imagen simple del tipo de organización mundial que se pretende y un proyecto jurídico preciso sobre las nuevas instituciones. Una imagen formada por algunos conceptos fácilmente comprensibles es tanto o más necesaria cuanto que hay que destruir las ideas falsas que el vocabulario utilizado hasta ahora deja subsistir en los espíritus. Hay que reemplazar "mantenimiento de la paz", "desarme", "fortalecimiento de los poderes de la Organización", "enfocue sectorial de los problemas", por otros conceptos. En el presente informe se ha intentado proponer algunos: "construcción progresiva de la paz", "búsqueda de estrategias complementarias", "Naciones Unidas económicas", "Consejo de Seguridad económico", "organismos o empresas regionales de desarrollo". Sería posible encontrar otros y mejores. Pero es necesario que traduzcan de manera lo más simple posible las mejoras concretas y las transformaciones que se trata de obtener. La conversión indispensable de este plan rector en proyectos de textos jurídicos

y conceptos simples

no podrá llevarse a cabo, evidentemente, más que cuando se haya llegado a un acuerdo sobre las principales orientaciones.

189. El conjunto de reformas de gestión inmediatamente aplicables al sistema actual debería dar lugar a un acuerdo sobre el carácter inaceptable de los defectos descritos en el capítulo II del presente informe. Estos efectos podrían corregirse sin reformas profundas de estructuras, si se inicia un proceso general de reforma. Hemos citado: el nivel insuficiente de las calificaciones medias del personal, principal causa de la mediocridad de numerosos productos, el desorden existente en las prácticas presupuestarias y programáticas de las diversas organizaciones, la falta de claridad, de modestia y de realismo en la formulación de los objetivos, la falta de sistema de evaluación. Estos defectos podrían remediarse con medidas simples. Las principales han sido propugnadas desde hace mucho tiempo:

- bien por la Dependencia Común de Inspección, en numerosos informes sobre los métodos de contratación y gestión del personal, la metodología detallada del ciclo de planificación, programación, vigilancia y evaluación, la política de publicaciones, los métodos que deben aplicarse en la esfera de la cooperación técnica, etc. 65/;
- bien en el estudio de capacidad presentado por Sir Robert Jackson en 1969 y del que citaremos en particular la recomendación relativa a la creación de una "Escuela de Altos Estudios", que, aplicada al conjunto del cuadro orgánico del sistema, permitiría constituir una verdadera secretaría internacional 66/;
- bien en el informe del Grupo de Expertos de 1975 sobre "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica internacional" (E/AC.62/9), muchas de cuyas recomendaciones, no recogidas en la resolución sobre reestructuración, podrían volver a considerarse útilmente (en particular en el capítulo II, párrafos C y E).

190. La elaboración de un "plan de transición" es, sin duda, el ejercicio más complejo y que más se presta a controversias, ya que la capacidad de resistencia de las instituciones existentes es un fenómeno bien conocido. El sentido general de las transformaciones necesarias debería, pues, determinarse claramente. Las orientaciones propuestas en el presente informe conducirían a no tratar de modificar el sector de búsqueda directa de la paz, a transformar profundamente toda la concepción de la ayuda operacional y, por consiguiente, sus estructuras y, a reorganizar en gran medida el sistema

Diversas medidas permitirían suprimir los defectos más evidentes.

Un plan de transición debería prever transferencias y reorganizaciones.

de identificación de los problemas mundiales y de negociaciones. Las transformaciones más importantes que deben estudiarse se referirían, pues, a:

- la transferencia de los recursos, de las atribuciones y del personal de las estructuras actuales de ayuda operacional, es decir, de todos los programas como el PNUD, el PMA o el FNUAP, el UNICEF, etc., y de la mayor parte de los servicios de cooperación técnica de los grandes organismos -a los "organismos de desarrollo regional". Esta operación de reconversión es la más difícil, pero permitiría dotar a los nuevos organismos regionales del desarrollo, desde el principio, de recursos importantes, puesto que se trata de reconvertir casi las tres cuartas partes de las actividades del sistema, es decir, aproximadamente 4.000 millones de dólares al año;
- una reorganización de la Secretaría de las Naciones Unidas y de las secretarías de los principales organismos (UNESCO, FAO, OII, OMS) a fin de concentrar y desarrollar los servicios económicos e interdisciplinarios en las Naciones Unidas y de organizar las relaciones de este servicio central con las secretarías sectoriales;
- una reorganización del mecanismo intergubernamental, ya que las cuestiones más importantes que deben resolverse se refieren aquí a las decisiones que deben tomarse en lo que respecta al Consejo Económico y Social, la UNCTAD y los órganos intergubernamentales de los principales organismos, si se crea una mesa de negociaciones económicas del tipo sugerido en los párrafos 178 a 181 supra;
- una reorganización del mecanismo de coordinación entre organismos, ya que los mecanismos actuales del CAC, que no se ocupa de los problemas administrativos, dejaría de tener sentido en el marco de la reforma aquí prevista;
- finalmente, reorganizaciones de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales y los comités o comisiones de apoyo a las diversas organizaciones.

Las medidas que acaban de enumerarse no afectarían en modo alguno ni a la propia Asamblea General, ni al Secretario General, ni a los mecanismos del Consejo de Seguridad, ni a los pequeños organismos funcionales del sistema. Permitirían subsistir a todos los grandes organismos aunque con una reducción muy grande de sus actividades y de sus efectivos, lo que les haría volver en cierto modo a su vocación original de centros de reflexión y coordinación.

191. Un plan de transición y de reforma debería incluir igualmente medidas financieras y de personal detalladas y proponer un aparato jurídico. Habría, pues, que decidir si deben considerarse ciertas modificaciones de los artículos de la Carta de las Naciones Unidas, de las Constituciones de los organismos especializados y de los acuerdos existentes entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Sólo la dinámica de la negociación permitirá decir si el tabú de la inviolabilidad de la Carta cederá o no a una voluntad profunda de reforma. Para reorganizar el mecanismo intergubernamental sería preferible, ciertamente poder proceder a la revisión del Capítulo IX y el Capítulo X, relativo al Consejo Económico y Social. Pero, en rigor, bastaría crear órganos nuevos, reorganizar las secretarías y modificar el contenido de los presupuestos para obtener un resultado ya satisfactorio 67/.

192. El esbozo de la reforma aquí presentada ha omitido ciertamente numerosos problemas y ha tratado otros con demasiada rapidez. La única excusa del autor es que en el marco de un informe de este tipo, era imposible tratar de todo 68/. Uno de los aspectos que hubiera merecido ciertamente una elaboración complementaria es el de la apertura de la Organización mundial "a los pueblos de las Naciones Unidas". En otros términos, preocupados por la eficacia y el realismo, hemos estimado que la Organización mundial durante los próximos decenios debería seguir siendo esencialmente una organización intergubernamental. Hemos creído que no ha llegado el momento de pensar en absoluto en un "Parlamento mundial" sino que, por el contrario, convendría perfeccionar el sistema de negociaciones multilaterales entre gobiernos soberanos. Lo cierto es, sin embargo, que toda orientación que permita abrir aún más la Organización mundial a los representantes de las opiniones públicas debería estudiarse. Un examen a fondo de los métodos posibles constituye un procedimiento de búsqueda que es preciso explorar.

Sería preferible poder revisar los Capítulos IX y X de la Carta.

Otros procedimientos de búsqueda son posibles y convenientes.

Capítulo VI

CONCLUSION

Este informe no es una admisión de fracaso. El autor espera haber mostrado que las Naciones Unidas y su sistema han conseguido demostrar, al construir por vez primera en la historia un comienzo de "espacio político mundial", que una organización mundial era indispensable. No es contradictorio afirmar al mismo tiempo que es preciso modernizar la institución actual, reformándola a fondo, para responder mejor a las esperanzas que continúan poniendo en ella una gran parte de los pueblos de las Naciones Unidas.

La tesis que aquí se sostiene puede resumirse así:

- 1) Es urgente una reforma de las Naciones Unidas y de sus sistema y, contrariamente a ciertos prejuicios tenaces, es posible considerar esta reforma seriamente.
- 2) Ha llegado el momento de comenzar una reflexión profunda y ambiciosa con miras a la definición de una organización mundial de tercera generación. La puesta a punto de una reforma será larga y exigirá investigaciones y negociaciones difíciles.
- 3) Las estructuras del sistema actual descansan en tres ideas falsas -bien porque lo eran en un principio, bien porque han pasado a serlo- en cuanto a la posibilidad de lograr el "mantenimiento de la paz" gracias a una institución, de alcance en el desarrollo de los países pobres mediante un enfoque sectorial y de conseguir la negociación entre 159 Estados sin una definición previa de unas estructuras de negociación aceptadas.
- 4) En el contexto político actual, es poco realista creer que unos Estados soberanos pueden administrar en común unas actividades al margen de los marcos limitados en que existe un amplio consenso. La función fundamental de una organización mundial sólo puede ser la búsqueda infatigable de un consenso mejor o distinto a fin de permitir una progresión en el sentido de los ideales lejanos enunciados en la Carta.
- 5) En el contexto actual, la reforma sólo puede orientarse hacia la modificación de las estructuras del mantenimiento de la paz o, más generalmente, de las Naciones Unidas políticas. Los resultados positivos obtenidos gracias a un instrumento inadaptado tienen ya un carácter paradójico. Hay que seguir alentando a los Estados Miembros, como lo ha hecho el Secretario General en un informe reciente, a obtener de ellas el mejor partido. Pero es imposible hoy día proponer otras estructuras capaces de hacer una mejor labor que el Consejo de Seguridad.
- 6) En cambio, la reforma debería orientarse hacia la transformación de las estructuras de asistencia al desarrollo y la institución de un verdadero foro económico mundial. Debería tratarse de construir unas "Naciones Unidas económicas" al lado de las Naciones Unidas políticas.

- 7) El primer aspecto debería ser una reconversión a escala de sistema de todas las estructuras que se ocupan del desarrollo, para constituir organismos o empresas regionales o subregionales de subdesarrollo. Cabría esperar que la dinámica creada por una transformación tan radical como esta parte del sistema condujese a reexaminar otras estructuras intergubernamentales regionales o subregionales. Sería deseable, evidentemente, que el Banco Mundial considerase la posibilidad de asociarse a la reflexión y a la reforma y que la concertación entre los demás sistemas de ayuda -multilaterales o bilaterales- se desarrollase con esta ocasión.
- 8) El segundo aspecto de una reforma debería permitir la constitución de un verdadero foro mundial que tratase esencialmente de los problemas económicos. No debería seguir manteniéndose a los países en desarrollo alejados de las mesas de negociación y discusión en que se tratan realmente los problemas económicos y financieros. Esta situación es perjudicial para la comunidad internacional en su conjunto. Habría que pensar en sustituir el doble foro actual, del Consejo Económico y Social y de la UNCTAD, por un consejo limitado, del tipo previsto en la Carta original que estipulaba 18 miembros para el Consejo Económico y Social. Los cálculos demuestran que si este "Consejo de Seguridad Económico" tuviese 23 miembros, los principales grandes Estados y las principales regiones del mundo podrían estar representados en él. Las secretarías de las Naciones Unidas y de los organismos principales deberían poder reorganizarse bajo la autoridad de una o varias "comisiones" compuestas de personalidades independientes.

La tesis que se propone así no tiene más finalidad que la de tratar de contribuir a una reflexión con motivo del 40º Aniversario de las Naciones Unidas. Para comprender su necesidad, el autor se ha visto obligado a formular unos juicios críticos cuya severidad podrá a veces sorprender o escandalizar. Las aclaraciones así aportadas deberían, por el contrario, ayudar a comprender mejor las calidades de competencia, análisis, perseverancia y dedicación de todos aquellos que, pese a un clima político a menudo difícil o desfavorable, pese a la inadaptación de las estructuras en que trabajan, pese a las limitaciones internas resultantes de deficiencias burocráticas, han podido obtener resultados positivos. El balance que puede hacerse aquí es forzosamente sumario. Tanto en las secretarías como en las delegaciones, los esfuerzos individuales de las personalidades, de las que muy pocas son conocidas, son los que han permitido a partir de ideas utópicas, hacer entrar a la organización mundial en la realidad política. El autor desearía decir aquí hasta qué punto ha podido apreciar los esfuerzos y el valor de muchos actores, que han permanecido en el anonimato y la discreción, pero que han obtenido resultados muy útiles en numerosas esferas, tanto en las sedes como sobre el terreno. La tesis de este informe es que estos mismos hombres y mujeres hubiesen podido (y podrían en el futuro) obtener resultados mucho mejores si hubiesen trabajado (o si fuese posible hacerles trabajar mañana) en estas estructuras mejor adaptadas.

Se pone así en tela de juicio la responsabilidad de aquellos que tienen los medios de contribuir a una reforma de conjunto. El autor no cree en la tesis, hoy día muy extendida, de que los Estados -y en particular los más grandes- mantienen a las Naciones Unidas por cálculo maquiavélico en una situación de incapacidad y de impotencia. Cree más bien que existen muchos malentendidos

respecto a la posible función de una organización mundial y que la confusión intelectual que reina a este respecto es en sí misma un fenómeno político cuyos efectos nocivos podrían atenuarse mediante la reflexión y la aclaración.

La gravedad y la urgencia de los problemas justifican que las investigaciones se orienten en direcciones hasta ahora poco exploradas. El hecho de proponer la invención y adopción de estructuras totalmente nuevas, al menos en el plano del desarrollo y en el del sistema de negociación a nivel mundial, podría parecerles a algunos audaz o utópico, a otros insuficiente. El autor ha querido aquí limitarse al sistema de las Naciones Unidas de carácter universal, sin incluir a las organizaciones de Bretton Woods. No obstante, es evidente que la construcción de unas "Naciones Unidas económicas" no podrá hacerse sin ellas. Es conveniente que la reflexión se amplíe en este sentido.

La investigación debería poder continuar y desarrollarse tanto en el interior como en el exterior del sistema. Las dificultades extremas de esta empresa no deben minimizarse. Es indispensable un cierto clima político para que puedan iniciarse. Pero el ambiente político de un problema está condicionado por la forma en que se concibe este problema. La necesidad profunda de paz que condujo a la creación de las Naciones Unidas no ha disminuido hoy día. Es posible, en cambio, explorar otros caminos distintos de los adoptados hace 40 años.

NOTAS

1/ La expresión "sistema de las Naciones Unidas" se utiliza generalmente en dos sentidos distintos:

- el primero designa todas las organizaciones, incluidas las organizaciones financieras representadas en el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) que reúne a los jefes de los organismos bajo la presidencia del Secretario General de las Naciones Unidas;
- el segundo designa únicamente las organizaciones no financieras.

De hecho, el sistema en sentido amplio comprende tres tipos de organizaciones de vocación mundial o cuasi mundial cuyas funciones y tipo de actividad son sensiblemente diferentes, a saber:

- a) las organizaciones de vocación general, las propias Naciones Unidas y algunos organismos importantes que aunque encargados en principio de un sector económicosocial determinado, tienden en definitiva a tratar de todos los aspectos de los problemas económicos y sociales. Cabe incluir en este grupo:
 - las Naciones Unidas, que constituyen por sí solas un sistema complejo comprende en particular la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, en curso de transformación en organismo especializado), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los principales programas operacionales y humanitarios, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y una treintena de fondos, institutos, centros o juntas con personalidad jurídica distinta;
 - la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- b) las organizaciones "funcionales" o "técnicas", que tienen por objeto esencialmente establecer normas y asegurar la cooperación de los servicios nacionales en esferas de interés común, tales como correos, telecomunicaciones o transportes. Cabe incluir en esta categoría: la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Salvo excepciones, todos los países, incluida la URSS y los países socialistas, son miembros de estas organizaciones.
- c) Las organizaciones "financieras", denominadas también organizaciones de "Bretton Woods" (nombre del lugar de las negociaciones que dieron origen a la mayoría de ellas). La URSS no es miembro de estas organizaciones; estas organizaciones utilizan un sistema de voto ponderado,

no aceptan las reglas comunes adoptadas por todos los demás organismos para la gestión y la remuneración de su personal, y su objeto es esencialmente servir de marco para las relaciones monetarias y comerciales y, subsidiariamente, conceder préstamos para el desarrollo. Se trata de: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o el Banco Mundial y sus filiales: la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Sociedad Financiera Internacional (SFI).

Finalmente, el FIDA, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, creado en 1974, se asemeja a las organizaciones financieras por sus funciones.

En este informe, la expresión "sistema de las Naciones Unidas" (a veces "Organización mundial") designa a las organizaciones de las categorías a) y b) supra.

2/ En un informe que se está preparando sobre el examen de los resultados obtenidos por la Dependencia Común de Inspección en materia de política de personal y planificación y programación, se expondrán los diversos métodos utilizados por las secretarías para retardar o no aplicar las decisiones de los órganos intergubernamentales. Pueden encontrarse ejemplos en el informe JIU/REP/84/11 sobre los concursos en las Naciones Unidas.

3/ Aplicación por los Estados occidentales "grandes contribuyentes" a los presupuestos ordinarios de las organizaciones de la doctrina del "crecimiento cero" para estos presupuestos; reducción de las contribuciones voluntarias para las actividades operacionales.

4/ Retirada de los Estados Unidos de la UNESCO el 1º de enero de 1985; amenazas de retirada del mismo tipo formuladas por otros gobiernos; examen de la participación de los Estados Unidos en la UNCTAD, etc.

5/ La presentación y clasificación de las actividades de las sedes de las organizaciones en "programas principales", "programas", "subprogramas" y "elementos de programas" fue decidida por el Comité Administrativo de Coordinación en 1975.

El nivel 1, "programa principal", corresponde a una función o una finalidad importante de la Organización para la cual pueden fijarse objetivos (por ejemplo: población - Naciones Unidas; educación - UNESCO; higiene ambiental - OMS).

El nivel 3, "subprogramas", corresponde a un conjunto coherente de actividades encaminadas a la realización de un objetivo único que puede ser evaluado en función de indicadores de producción (por ejemplo: las proyecciones demográficas - Naciones Unidas; la formación profesional industrial - OIT).

El nivel 2, "programa" está definido de manera muy poco clara como un conjunto de subprogramas encaminados a la realización de uno o varios objetivos que contribuyen a la realización de los objetivos más amplios de un programa principal del nivel 1 (por ejemplo los programas relativos a la población en la región de la Comisión Económica para África - Naciones Unidas; la formación profesional - OIT).

El nivel 4, "elemento de programas" corresponde ya sea a un proyecto encaminado a la realización de un objetivo preciso en función de cierta producción en un tiempo determinado y cuya realización puede verificarse, ya sea a una actividad continua cuya producción es cuantificable. Un elemento de programa

puede corresponder a un "producto" determinado: publicación, reunión, etc., o a varios "productos" (para más detalles, véase el informe de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/78/11 sobre la programación y evaluación de las Naciones Unidas).

En el presente informe, la palabra "programa" corresponde a la definición del nivel 3. No debe confundirse con la palabra "Programa" con mayúscula, que designa una organización anexa a las Naciones Unidas y financiada con fondos voluntarios, como el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, etc.

6/ El anexo IV ilustra la distribución de puestos de cuadros orgánicos de las Naciones Unidas para el conjunto de programas y subprogramas. Este cuadro permite ver que el número de funcionarios del cuadro orgánico por subprograma varía entre 2,5 y 7 para la mayoría de los servicios, con la notable excepción del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Departamento de Información Pública (cuya situación es particular habida cuenta del número de sus puestos en las oficinas exteriores).

7/ Véase el anexo II.

8/ En el caso de algunos organismos especializados, el mecanismo de los órganos subsidiarios es también muy complejo.

9/ Véase a este respecto el análisis de "La crise de l'UNESCO", por Pierre de Senarclens (revista Commentaires Nº 30, verano de 1985). El autor, al estudiar los fundamentos históricos de la crisis, demuestra las contradicciones inherentes en el postulado inicial que condujo a la creación de esta Organización, según el cual "sería posible entenderse en el seno de la comunidad internacional sobre las condiciones y finalidades de la paz, sobre las condiciones de la comprensión internacional entre los gobiernos y los pueblos, sobre los derechos humanos y los medios para ponerlos en práctica".

10/ Informe JIU/REP/74/1 sobre la planificación a plazo medio en el sistema de las Naciones Unidas, párrs. 69 a 80, e informe JIU/REP/76/10 sobre la programación por países.

11/ Resolución 3409 (XXX) de la Asamblea General, de 28 de noviembre de 1975; decisión 36/405 de 19 de noviembre de 1981; resolución 38/179 de 19 de diciembre de 1983 y resolución 1747 (LIV) del Consejo Económico y Social de 16 de mayo de 1973.

12/ Resolución 36/228 A, secc. I, párr. 2º de la Asamblea General.

13/ Véanse a este respecto los informes de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/69/7, 74/1, 76/10, 79/5, 81/7, 83/6, 84/7. En términos generales, los informes procedentes de los verificadores de cuentas del interior y del exterior no han aportado ninguna ayuda complementaria en relación con estos problemas. Véase el documento A/6343, párrs. 60 a 67. La situación no ha evolucionado mucho desde 1966, fecha de ese documento.

14/ Véanse en particular los informes anuales de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y los del Comité del Programa y de la Coordinación (Suplemento Nº 38 de los documentos oficiales de cada período de sesiones de la Asamblea General).

15/ Véanse a este respecto diversos proyectos de la Dependencia Común de Inspección, en particular JIU/REP/76/10, sobre la programación por países, 78/3 sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo, 85/1 sobre el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa.

16/ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/84/5, sobre las publicaciones en el sistema de las Naciones Unidas (A/39/239, mayo de 1984).

17/ Véase el informe JIU/REP/84/7, sobre los informes al Consejo Económico y Social, en particular los párrafos 15 a 21 y 27 a 37, y las recomendaciones 2, 7, 9, 10 y 12.

18/ Artículo 101, párrafo 3 de la Carta: "La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría para determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que permita la más amplia representación geográfica posible".

19/ Véanse los informes de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/71/7, 76/6; 78/4, 80/9; 81/11; 82/3; 84/8; 84/11. Véase también el documento E/CN.4/S2.9 párrs. 22 y 92 a 96. Véase igualmente "Le Système d'Informations peut-il être maintenu? Le rôle de la Commission de la fonction publique internationale" de John P. Renninger, Estudio del UNITAR, 1985.

20/ Las cifras suministradas en el informe JIU/REP/84/7 se han venido actualizando desde 1971. Las Naciones Unidas mantienen actualmente una computadora a este respecto; desgraciadamente, la proporción de informaciones "no disponibles" es tal que, de momento, no se conocen los "costos reales" pero la información disponible confirma los porcentajes de 1971.

21/ Véase la nota 1.

22/ Véase el informe JIU/REP/84/7 sobre la presentación de informes al Consejo Económico y Social. El análisis del contenido de los párrafos de las resoluciones para el año 1983 aparece en el gráfico adjunto al informe.

23/ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/78/2, sobre el programa de administración y hacienda pública de las Naciones Unidas, 1972-1976.

24/ Para la red de organizaciones internacionales intergubernamentales, véase el libro de Harold K. Jacobson Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System, Alfred A. Knopf, Nueva York. Véase igualmente Yearbook of International Organizations, editado por la Unión de Asociaciones Internacionales en Bruselas (Robert Fenaut, Secretario General; Anthony Judge, Secretario General Adjunto).

25/ Véase el anexo I. Los cálculos de los porcentajes varían según las fuentes consultadas, pero los órdenes de magnitud siguen siendo los mismos. Para el año 1983, por ejemplo, las estadísticas relativas a las actividades operacionales y humanitarias se presentan de manera muy diversa según que se trate de fuentes de las Naciones Unidas (Informe sobre las actividades operacionales, A/39/417, de 18 de septiembre de 1984; Informe del CAC sobre los gastos de las organizaciones de las Naciones Unidas, E/1984/70), del Banco Mundial (Informe anual del Banco) o de fuentes de la OCDE (Examen de la coopération pour le développement). Las cifras difieren según que presenten las contribuciones anuales de los Estados Miembros o los gastos reales. La cuantía de los gastos no incluye siempre los gastos administrativos (gastos de apoyo a los programas). Los gastos operacionales y humanitarios del sistema de las Naciones Unidas se estiman, según el Director General de Desarrollo, en 2.685,2 millones de dólares para el año 1983 (de los cuales 2.092,20 millones para gastos

operacionales y 593 millones para actividades humanitarias). Esta cifra representa el 55% de la cuantía total de los gastos del sistema de las Naciones Unidas (solamente organizaciones no financieras) que se elevaban en el año 1983 a 4.880,5 millones de dólares. Si se tienen en cuenta los gastos de apoyo, la cuantía de los gastos operacionales y humanitarios debe aumentarse en 328 millones de dólares para las actividades operacionales. Por otra parte, los gastos humanitarios se calculan para el año 1983 en 710 millones de dólares para la Organización de las Naciones Unidas solamente, según el documento del OAC, por lo que habría que añadir 117 millones de dólares a las cifras anteriores. El total así obtenido, es decir 3.130 millones de dólares, representa el 64,1% del total citado de gastos del sistema, es decir el 71% de los gastos del sector económico y social.

26/ Véase el documento de la OCDE: "Examen 1984 de la coopération pour le développement". La cuantía total de la asistencia oficial para el desarrollo se calcula en ese documento en 36.280 millones de dólares.

27/ Las actividades de gestión se sitúan en un ambiente político con frecuencia complejo. El caso del OOPS es particularmente claro: el hecho de que el consenso resulte difícil hace que cada año vuelva a ponerse en peligro el equilibrio financiero de la Organización. No obstante, se asegura una financiación mínima para cubrir los gastos de educación y de salud de los refugiados palestinos.

28/ A título informativo, cabe mencionar también la existencia de una división en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO, que se ocupa de las "investigaciones sobre la paz".

29/ Aparte de la intervención de las Naciones Unidas en Corea, apenas se puede citar como aplicación de estos artículos más que las sanciones con motivo de la prohibición de ventas de armas a Sudáfrica y Rhodesia.

30/ Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización en 1982, A/37/1, 7 de septiembre de 1982.

31/ El Protocolo de Ginebra se firmó en 1925.

32/ Convención sobre las armas biológicas de 1972; Convención sobre las técnicas de modificación ambiental, 1977; Convención sobre las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 1981.

33/ Tratado de prohibición parcial de los ensayos nucleares, de 1963.

34/ Tratado sobre la Antártida de 1959; Tratado sobre el espacio ultraterrestre de 1967; Tratado de Tlatelolco de 1967.

35/ Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, de 1968.

36/ No es posible ofrecer aquí una bibliografía sobre el funcionalismo. El artículo de David Mitrany: "A Working Peace System", The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Londres, junio de 1943, es el texto más conocido. Están vinculados a esta escuela de pensamiento, entre otros, algunos precursores tales como Leonard Woolf, Norman Angell, Robert Cecil, J. D. H. Cole y algunos contemporáneos como Ernst Haas (Beyond the Nation State, Stanford University Press, 1964), A. R. Groom, Joseph Nye, Patrick Sewell y Paul Taylor.

37 Las teorías relativas a la "integración" han sido desarrolladas principalmente por Karl W. Deutsch. Véase en particular "The Analysis of International Relations", 1968, Prentice Hall Inc., y "Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement", Foreign Policy Analysis Project, Princeton University, 1953. Véanse asimismo las obras de Hans J. Morganthau, Joseph Nye y Johan Galtung.

38 Los países ACP (Africa, Caribe y Pacífico) suman 65. La Tercera Convención de Lomé fue firmada el 18 de diciembre de 1984. Le precedieron las dos Convenciones de Yaundé (1963 y 1969) y las dos primeras Convenciones de Lomé (1975 y 1979). En esta Convención se prevé un volumen de recursos financieros de 8.500 millones de ecus.

39 El "Consenso" de 1970 fue aprobado en virtud de las resoluciones de la Asamblea General 2268 (XXV) y 3405 (XXX), esta última relativa a las "Directrices generales" de la cooperación técnica.

40 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Resolución de las Naciones Unidas 1982: "tres cursos de capacitación en los cursos regionales sobre temas seleccionados de toxicología".

41 El término "problemas" es un neologismo que designa un conjunto de problemas articulados entre sí o más exactamente un enfoque filosófico y político que abarca en perspectiva un conjunto de problemas. Evidentemente, los términos "problemas mundiales" cuantas concepciones del mundo. La expresión "espacio político mundial" la propone el autor para concretizar el espacio de las relaciones políticas institucionalizadas comenzar a extenderse en un mundo internacional que hasta ahora había permanecido anárquico.

42 Las más importantes son la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (resolución 2625 (XXV)). La Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI)), la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (resolución 3281 (XXIX)), y la resolución de la Asamblea General de 16 de septiembre de 1975 (3362 (S-VII)) sobre el desarrollo y cooperación económica internacional.

43 Resolución de la Asamblea General A/39/504/Add.1 de 23 de octubre de 1984. "Desarrollo progresivo de los principios y normas del derecho internacional relativos al nuevo orden económico internacional".

44 En contraste con la igualdad soberana la obligación de cooperar, pese a ser uno de los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas, ocupa una posición poco destacada en el sistema tradicional del derecho internacional. Como se mencionó anteriormente, este sistema tradicional que Solfgang Friedmann ha denominado "derecho internacional de coexistencia" surgió inmediatamente después de las guerras de la Europa y procuró organizar las condiciones para la coexistencia de Estados que mantenían relaciones de antagonismo, reconociendo sus intereses e igualdad e imponiéndoles obligaciones esencialmente de abstenerse de interferir en el ámbito jurisdiccional o en las relaciones de los demás.

45 En otras palabras, el objetivo fundamental del sistema tradicional de relaciones internacionales consistió más bien en mantener apartados a los Estados que en unirlos. La abstención daba escasa o ninguna importancia a las obligaciones positivas de cooperar, que son contrarias al carácter y a la razón de ser del sistema.

de un sistema de esa naturaleza. E incluso cuando las condiciones materiales de la situación lo exigían (por ejemplo, en las relaciones entre Estados vecinos o entre Estados ribereños del mismo sistema de un curso de agua internacional), se suscitaban interminables controversias, que aún perduran, acerca de la existencia o no de dichas obligaciones positivas, y en caso afirmativo, acerca de su sentido."

45/ El libro de Edgar Pisani La Main et l'Outil (Ediciones Robert Lafont) presenta en las páginas 97 a 103 y 166 a 170 un argumento en favor de la complementariedad de las políticas económicas entre el mundo industrializado y el tercer mundo.

46/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Esta organización semi independiente (su presupuesto está incluido en el de las Naciones Unidas) fue creada en 1965 por iniciativa de los países en desarrollo para defender el punto de vista de estos países en materia de estabilización de precios de las materias primas y de comercio internacional. Cuenta con 168 Estados miembros -los 159 de las Naciones Unidas más la Santa Sede, las dos Coreas, Liechtenstein, Mónaco, Namibia (Consejo de las Naciones Unidas para Namibia), San Marino, Suiza y Tonga. Los cuatro grupos incluyen: A (los Estados de Africa y Asia y Yugoslavia (95 miembros)); B (los Estados occidentales y otros (30 miembros)); C (los Estados de América Latina (33 miembros)); D (los Estados de Europa oriental (10 miembros)). La Conferencia se reúne cada cuatro años. Ha creado un órgano permanente; la Junta de Comercio y Desarrollo, que celebra dos períodos de sesiones ordinarios todos los años en Ginebra y que cuenta con 127 miembros. La Junta tiene seis comisiones especializadas y otros muchos órganos auxiliares. La UNCTAD organiza negociaciones sobre las principales materias primas (banano, bauxita, cacao, café, cobre, algodón, fibras duras, hierro, yute, manganeso, carne, fosfatos, caucho, azúcar, té, maderas tropicales, estaño, aceites vegetales).

47/ La evolución de la situación política desde 1945 ha contribuido a que estas ideas resulten más falsas aún que en un principio. El "mantenimiento de la paz" por un directorio de las grandes Potencias aliadas era concebible en 1945; la oposición Este-Oeste la ha hecho utópica e impracticable. El enfoque sectorial para la concertación de las ideas políticas podía parecer razonable antes de que el problema integrado del desarrollo se convirtiese en la principal tarea de la mayoría de las organizaciones. Finalmente, la negociación económica entre los 18 miembros del primer Consejo Económico y Social resultaba más concebible que entre los 54 miembros del actual Consejo que representa a 159 Estados.

48/ Véase informe E/AC.62/9, "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial", y resolución 32/197 de la Asamblea General.

49/ Véase, sobre los regímenes, el número especial de la revista International Organization de la primavera de 1982, con los artículos de Stephen D. Krasner, Ernst B. Haas, Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, Gran R. Young, Arthur A. Stein, Robert O. Keohane, Robert Jervis, John Gerard Ruggie, Charles Lipson, Benjamin J. Cohen, Susan Strange. La definición de la palabra "régimen" que da esta revista es "un conjunto de principios implícitos o explícitos, de normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones considerados como válidos por los actores en una esfera particular de la escena internacional".

50/ Véase a este respecto Robert O. Keohane, "After Hegemony (Cooperation and Discord in the World Political Economy)", Princeton University Press, 1984.

que por encima de las diferencias bilaterales, asignaran prioridad a las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales".

Véase igualmente, en relación con estos problemas, Thomas M. Franck: Nation against Nation, Oxford University Press, 1985, en particular los capítulos 7 y 9.

57/ Apenas es posible, en el marco de este informe, exponer con más detalle la idea de los organismos o empresas regionales de desarrollo. Sin embargo, parece necesario indicar:

- a) que conforme a la idea del autor, la reconversión de los principales programas y de los servicios de cooperación técnica de los principales organismos debería ser total. En otros términos, deberían desaparecer para ser sustituidos por las nuevas estructuras propuestas. Esto permitiría asignar 4.000 millones de dólares por año a los nuevos organismos o empresas y alcanzar así una masa crítica suficiente para crear una dinámica;
- b) que la elección entre la fórmula de organismos y la de empresas puede depender de los problemas que deban resolverse. La fórmula "empresas" parece más atractiva en la medida en que implica la idea de rentabilidad. En el marco de un sistema conveniente de financiación a muy largo plazo, que actualmente falta en los países en desarrollo, sería posible definir para estas empresas, al lado de la noción clásica de rentabilidad financiera, un tipo de rentabilidad "social" cuya idea merece ser explorada.

58/ Las fórmulas utilizadas son, con frecuencia, poco adaptadas a los problemas de la región o de la subregión interesada. Así, la idea de constituir "mercados comunes" a imagen de la Europa occidental no corresponde a veces a ninguna necesidad o posibilidad real, ya que los problemas de cooperación a nivel regional no son en muchos casos principalmente comerciales.

59/ Las organizaciones de este grupo ofrecen bien préstamos a un tipo de interés muy bajo reembolsables a largo plazo (caso de la AIF), bien préstamos de interés normal (Banco Mundial). La mayoría de sus proyectos son de un orden de magnitud que varía y que se sitúa generalmente entre 10 y 40 millones de dólares. Estos proyectos implican una gran parte de equipo. El Banco Mundial colabora con el PNUD, como organismo de ejecución en diversos proyectos de asistencia técnica, pero financia a su vez un importante número de proyectos de este tipo que son con gran frecuencia estudios de viabilidad. Para comparar en volumen las actividades del sistema de las Naciones Unidas y las del grupo del Banco Mundial, se puede utilizar bien la cifra de contribuciones bien la de gastos. Estas cifras ofrecen informaciones diferentes sobre la importancia respectiva de los dos grupos. Si se hace referencia a las cifras de contribuciones de los gobiernos (cuadro VII.5 del documento "Examen 84 de la coopération pour le développement" de la OCDE) se obtiene:

	<u>Millones de dólares</u>
Contribuciones a los fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, FNUAP, UNICEF, etc.)	1 300
Contribuciones a los organismos especializados y otros órganos, incluido el PMA	1 165,1
Total parcial	<hr/> 2 465,1
Contribuciones al grupo del Banco Mundial y a la FIDA	3 586,4
TOTAL	<hr/> 6 051,5

La proporción que resulta de estas cifras es del 59% para el grupo del Banco Mundial y 41% para las organizaciones no financieras.

Si se hace referencia a las cifras de gastos facilitadas por el Director General de Desarrollo -documento de las Naciones Unidas (A/39/417), se obtiene:

	<u>Millones de dólares</u>
Gastos operacionales del grupo Naciones Unidas (sin incluir los gastos humanitarios)	2 092
Grupo del Banco Mundial	
Desembolsos brutos	9 700
Desembolsos netos	7 200
Transferencias netas (de las cuales en condiciones de favor, AIF: 1.232; en condiciones normales, Banco Mundial: 2.968)	4 200

La parte de las transferencias en condiciones de favor del grupo del Banco Mundial es aquí inferior a la del sistema de las Naciones Unidas (62,5% para el sistema no financiero y 37,5% para el grupo del Banco).

60/ Véase "Las estrategias de adopción de decisiones en las organizaciones internacionales. El modelo del Fondo Monetario Internacional", por Frederick N. Lister, Universidad de Denver, 1984.

Véase igualmente: William Dixon, "The Evaluation of Weighted Voting Schemes for the UN General Assembly", International Studies Quarterly, 1963.

61/ El artículo 10 de la Constitución de la ONUDI prevé un Comité de Programa y de Presupuesto de 27 miembros, cuyos escaños se distribuyen de tal manera que los países industrializados disponen de un poder de veto si votan juntos. Con respecto al Fondo Común para los Productos Básicos se ha previsto un sistema de voto mixto, bastante complejo, parecido al del FMI. Otro ejemplo es el de las disposiciones relativas a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (Convención sobre el Derecho del Mar) donde muchas decisiones pueden tomarse por mayoría de dos tercios.

62/ Contrariamente al sistema actual, en que no existe ninguna concertación sobre los problemas de fondo entre los jefes de los diversos organismos, el sistema de la "Comisión" aquí propuesto conduciría a una concertación permanente para la identificación y el estudio de los problemas (la mayor parte interdisciplinarios) que se someterían al "Consejo". En estas condiciones, cabría muy bien imaginar que algunos comisionados figurarían a la cabeza de los servicios y que otros dispondrían solamente de un equipo de algunas personas para ayudarlos en sus investigaciones.

63/ Los diez países que tiene un PIB superior a 2,5% del producto mundial bruto son los Estados Unidos de América, la URSS, el Japón, la República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia, el Canadá, el Brasil y China. Los siete países con una población superior a 100 millones de habitantes son China, la India, la URSS, los Estados Unidos, Indonesia, el Brasil y el Japón. Dos de ellos solamente, la India e Indonesia, tienen un PIB inferior a 2,5% del producto mundial bruto. Estos son los dos países que habría que añadir a los diez primeros si se utilizase alternativamente uno u otro de los criterios de importancia.

64/ Los ministerios de relaciones exteriores y los ministerios de finanzas de todos los países están representados en dos redes diferentes de organizaciones internacionales. Los demás ministerios técnicos (salud, transporte, trabajo, agricultura, industria, etc.) también mantienen lazos directos con las organizaciones internacionales de su sector. Pero en tanto que los ministerios técnicos están, hasta cierto punto, controlados políticamente por los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios de finanzas disfrutaban de una mayor independencia en este sentido. Esto da lugar a una lamentable dicotomía en la representación de los Estados en las organizaciones internacionales, así como a una falta de relaciones entre las organizaciones financieras (FMI, Banco Mundial, OMC) y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el sentido utilizado en este informe. La creación de unas "Naciones Unidas económicas" debería, por una parte, colmar una laguna (las organizaciones financieras no tratan de la complementariedad de las estrategias económicas a nivel mundial) y, por otra, establecer lazos más estrechos entre los representantes de los ministerios de finanzas y de los ministerios de relaciones exteriores. Esto contribuiría a asegurar una mejor coordinación a nivel nacional. La propuesta de establecer un "embajador económico" al lado del "embajador político" responde a esta preocupación.

65/ Véanse las notas 7, 10, 12, 14 y 16.

66/ DP. 5, vols. I y II, Ginebra, 1969 (Nº de venta: S.70.I.10). Extracto del preámbulo del vol. I, pág. iii) en relación con el sistema de las Naciones Unidas. "Cabe preguntar: ¿quién controla este aparato? Todo parece indicar que los gobiernos no lo hacen y que el propio aparato es incapaz de controlarse inteligentemente por sí mismo. Y ello no por falta de funcionarios inteligentes y capaces sino por estar organizado de un modo tal que su gestión resulta imposible. En otras palabras, el aparato en conjunto se ha hecho imposible de manejar en el estricto uso de la palabra. Como consecuencia cada vez va haciéndose más lento y más torpe, como un monstruo prehistórico".

67/ El tabú relativo a la imposibilidad de revisar la Carta de las Naciones Unidas no se refiere al número de miembros del Consejo Económico y Social, puesto que el Artículo 61 se ha modificado dos veces, en 1965 y en 1975 para aumentar este número de 18 a 27 y posteriormente de 27 a 54. Bastaría, pues, eventualmente, modificarlo por tercera vez. Véanse igualmente los trabajos del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, creado por la Asamblea General en 1975.

68/ El autor desearía mencionar aquí algunas obras fundamentales que le han ayudado en la reflexión de conjunto: Suzanne Bastid, "Le droit des organisations internationales", París, Les cours de droit, 1970. Louis L. Claude, Swords into Plowshares, Random House, 1964. Stanley Hoffmann, Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats, París, Armand Colin, 1954. Michel Virally, L'Organisation mondiale, Armand Colin, 1972.

Debe señalarse, igualmente, que el anexo II se ha preparado gracias a un artículo del Sr. André Lewin, "La coordination au sein des Nations Unies, mission impossible", publicado en el Annuaire français de droit international, 1983.

Anexo I

CUADRO DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y DE LOS EFECTIVOS DE PERSONAL ENTRE LAS PRINCIPALES ENTIDADES Y ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (Año 1984)

Organizaciones y entidades	Gastos (estimaciones) Presupuesto ordinario (En millones de dólares)	Gastos (estimaciones) Recursos extrapresupuestarios (En millones de dólares)	Total	Porcentaje	Efectivos		Expertos	Total
					Cuadro orgánico	Servicios generales		
UPU	10,6	0,4	11		72	81	6	159
OMI	12,9	7,7	20,6		83	167	34	284
OMM	19,1	22,5	41,6		134	193	63	390
OMPI	19,8	2,5	22,3		89	189	-	278
UIT	51,1	37,8	89		243	467	165	875
OACI	29,8	60,5	90,3		311	638	288	1 237
Total organismos pequeños	143,3	131,40	274,80	4,9	932	1 735	556	3 223
OIEA	95,1	42,8	137,9		646	1 009	-	1 655
A. Total parcial	238,4	174,2	412,7	7,5	1 578	2 744	556	4 878
OIT	127,3	118,7	246,1		796	1 429	543	2 768 ^{2/}
UNESCO	210,3	108,7	319,1		1 131	2 021	207	3 359
OMS	260,1	229,8	489,9		1 056	3 533	740	5 329
FAO	210,5	326,8	537,3		1 546	3 752	1 692	6 990
B. Total parcial cuatro grandes organismos	802,2	784	1 592,4	28,9	4 529	10 735	3 182	18 446
C. Naciones Unidas (total)	800,6	1 117,7	1 918,4	34,7	4 714	11 123	1 373	17 210
de los cuales:								
ONUDI 1/	[62,5]	[95,4]	[157,9]		[472]	[660]		[1 132]
UNCTAD 1/	[59,3]	[40,1]	[99,4]		[260]	[220]		[480]
ACNUR 1/	[57,3]	[403,8]	[461,1]		[402]	[674]		[1 076]
CEPA 1/	[24,6]	[13,5]	[38,1]		[244]	[455]		[699]
CEPAL 1/	[28,7]	[37,5]	[66,2]		[206]	[458]		[664]
CESPAP 1/	[19,9]	[45,4]	[65,3]		[235]	[476]		[711]
CESPAO 1/	[30,6]	[1,3]	[31,9]		[115]	[214]		[329]
CEPE 1/	[60,3]	[1,3]	[61,6]		[123]	[111]		[234]
Cuestiones políticas, Consejo de Seguridad y operación de mantenimiento de la paz (excluido el OOPS) 1/	[57,6]	[179,3]	[236,9]		[217]	[1 186]		[1 403] ^{2/}
Desarme 1/	[6,3]	-	[6,3]		[32]	[26]		[58]
Cuestiones políticas, tutela y descolonización								
PNUMA 1/	[9,5]	[53,9]	[63,4]		[153]	[310]		
CCI	[8,9]	[19,3]	[28,3]		[75]	[129]	[65]	[269]
PNUD	-	96	96		1 148	4 546	76	5 770
UNICEF	-	380,5	380,5		846	2 076	288	3 210
FMUAP		135,5	135,5					
OOPS	5,6	248,2	253,8		85 ^{1/}	12 ^{1/}		95 ^{2/}
D. Total programas operacionales	5,6	860,2	865,8	15,7	2 077	6 634	364	9 075
D bis. Total programas humanitarios (ACNUR + OOPS)	[62,9]	[652,0]	[714,9]	[13,0]	[485]	[674]		[1 159]
E. PMA	-	736,8	736,8	13,3	4/			4/
F. Diversos 7/					190	262	5	457
TOTAL GENERAL (A + B + C + D + E + F)	1 850	3 671,9	5 521,0	100	13 088	31 500	5 475	50 066

Fuentes: Para los gastos: documento E/1984/70, cuadro 1 (salvo indicación en contrario). Las cifras para el bienio 1984-1985 se han dividido por dos para obtener los gastos anuales. Para los efectivos: documento ACC/1985/PER/R.34 (salvo indicación en contrario).

N.B.: La columna Servicios generales comprende el personal de la categoría de servicios generales que trabaja en la sede, en las oficinas exteriores y en los proyectos de cooperación técnica.

1/ Cifras del presupuesto por programa de las Naciones Unidas para 1984-1985 (A/38/6). La columna "presupuesto ordinario" incluye igualmente los "gastos prorrateados" para la entidad correspondiente.

2/ No se incluyen en el total los 350 observadores militares aproximadamente.

3/ Se excluyen de este total los 18.000 funcionarios locales aproximadamente del OOPS.

4/ El personal del PMA se incluye en el de la FAO; en 1984, el PMA tenía aproximadamente 334 funcionarios del cuadro orgánico y 788 de servicios generales.

5/ Incluido el personal del Centro de Turín.

6/ Incluido el personal del OOPS.

7/ Esta partida comprende el personal del UNITAR, la CAPI, la Corte Internacional de La Haya y el CATT, para los cuales no se disponía de las cifras de los gastos correspondientes.

Anexo II

LISTA DE ALGUNAS ENTIDADES JURIDICAMENTE INDEPENDIENTES
VINCLADAS A DIVERSAS ORGANIZACIONES

Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Nueva York), Fondo Internacional de Socorro para la Infancia (UNICEF, Nueva York), Alto Comisionado para los Refugiados (Ginebra), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Nairobi), Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP, Nueva York), Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indevido de Drogas (FNUFUID, Viena), Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas (UNITAR, Nueva York), Universidad de las Naciones Unidas (Tokio), Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR, Ginebra), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS, Viena y Beirut), Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (Santo Domingo), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social (Roma), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Ginebra), Programa Mundial de Alimentos (Roma), Consejo Mundial de la Alimentación (Nueva York), Fondo de las Naciones Unidas para Namibia y para los Refugiados del Africa Meridional, Centro de Asentamientos Humanos, Hábitat (Nairobi), Fondo Fiduciario para el Socorro en Casos de Desastre (Ginebra), etc.

OMS

Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, Fondo para la Lucha contra la Oncocercosis, Fondo Sasakawa para la Salud, cuentas especiales (contra la ceguera, contra las enfermedades diarreicas, para investigaciones médicas, para la lucha contra la lepra, para actividades antipalúdicas, para la erradicación de la viruela, contra el pñan, contra la zoonosis, contra las enfermedades de transmisión sexual, para el aprovisionamiento de agua potable, para la salud mental, para el programa ampliado de vacunación, para las investigaciones en reproducción humana, etc.). Por otra parte, la Organización Panamericana de la Salud ha puesto en práctica nueve programas especiales en América Latina y América Central.

FAO

Los siguientes programas especiales de acción: fertilizantes, suministro de fertilizantes, ayuda para la seguridad alimentaria, prevención de las pérdidas de alimentos, mejoramiento y desarrollo de semillas, fomento del sector de la carne, coordinación del fomento lechero, lucha contra la tripanosomiasis africana de los animales, lucha contra la langosta, desarrollo del crédito agrícola, pesca en zonas económicas exclusivas, la silvicultura al servicio del desarrollo de las comunidades locales, reforma agraria y desarrollo rural, nitrógeno, lucha contra la peste bovina y porcina, lucha contra la fiebre aftosa, operaciones especiales de socorro, reserva alimentaria internacional de urgencia, etc.

UNESCO

Fondo Internacional para la Promoción de la Cultura, Programa Intergubernamental para el Desarrollo de la Comunicación, programas de protección de ciertos monumentos o lugares de interés excepcional (templos de Nubia, Venecia, etc.)

OIT

Instituto Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín
Instituto Internacional de Estudios Laborales, programas de educación laboral y
formación sindical, etc.

PNUD

Fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo de la capitalización,
Fondo para medidas especiales en favor de los países menos adelantados,
Fondo rotativo para la explotación de los recursos naturales, Programa de
Voluntarios de las Naciones Unidas, Oficina de enlace para la región sudano-
saheliana, Fondo especial para los países en desarrollo sin litoral, Fondo para
la ciencia y la tecnología para el desarrollo, Fondo de cooperación técnica
entre países en desarrollo (CTPD), etc.

Anexo III

LISTA DE LOS "PROGRAMAS PRINCIPALES" DE LAS
SEIS ORGANIZACIONES MAS IMPORTANTES

Naciones Unidas

Coordinación de socorro en casos de desastre, fiscalización internacional de drogas, energía, medio ambiente, alimentación y agricultura, establecimientos humanos, desarrollo industrial, comercio internacional, recursos naturales, población, administración y finanzas públicas, ciencia y tecnología, desarrollo social, empresas transnacionales, transportes, problemas y políticas de desarrollo.

UNESCO

Reflexión sobre los problemas mundiales y estudios prospectivos, la educación para todos, la comunicación al servicio del hombre, la concepción y aplicación de las políticas de la educación, las ciencias y su aplicación al desarrollo, sistemas de información y acceso al conocimiento, métodos y estrategias de acción para el desarrollo, medio ambiente humano y recursos terrestres y marinos, la cultura, eliminación de los prejuicios, la intolerancia, el racismo y el apartheid, la paz, los derechos humanos y los derechos de los pueblos, la condición de la mujer.

OIT

Normas internacionales del trabajo y derechos humanos, promoción de la igualdad, empleo y desarrollo, formación, relaciones laborales, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social.

FAO

Recursos naturales, producción agrícola, ganadería, desarrollo rural, nutrición, políticas agrícolas y alimentarias, políticas de pesca, recursos forestales, industrias forestales.

OMS

Desarrollo de los sistemas de salud, atención primaria, personal de salud, información pública y educación sanitaria, fomento de las investigaciones sanitarias, protección y promoción de la salud, higiene del medio, tecnología de tratamiento y rehabilitación, prevención y lucha contra las enfermedades.

OIEA

Energía nuclear, seguridad nuclear, explosiones nucleares con fines pacíficos, agricultura y alimentación, ciencias biológicas, ciencias físicas.

Programas de grado

Programas	Programas	Programas	Subprogramas	Programas	Programas	Programas	Programas	Programas	Programas
...	2	0	-	-	-	-	2		
...	1	-	-	-	-	-	3		
...	5	21	-	-	0	-	21		
...	3	9	-	-	0	-	9		
...	1	4	-	-	-	-	4		
...	1	4	-	-	-	-	4		
...	2	8	-	-	2	-	8		
...	2	10	-	-	2	-	10		
...	1	4	-	-	1	-	4		
...	9	11	5	19	-	-	70		
...	2	5	5	15	-	-	18		
...	1	10	5	8	0	-	18		
...	1	1	5	12	6	-	13		
...	1	8	5	17	0	-	25		
...	3	13	5	12	8	-	25		
...	9	19	5	21	14	-	40		
...	2	7	5	12	7	-	19		
...	2	9	4	14	6	-	23		
...	1	5	2	4	3	-	9		
...	2	7	5	13	7	-	20		
...	1	11	4	9	5	-	20		
...	2	8	5	13	7	-	21		
...	1	3	-	-	1	-	3		
...	2	6	5	26	7	-	32		
TOTAL ES	50	194	65	293	115	-	387		